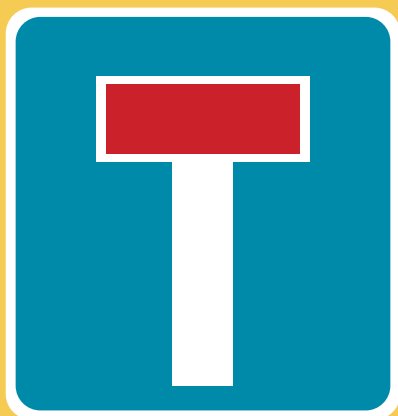


POGLAVLJE 27 U SRBIJI:

IZVEŠTAJ O (NE)NAPRETKU

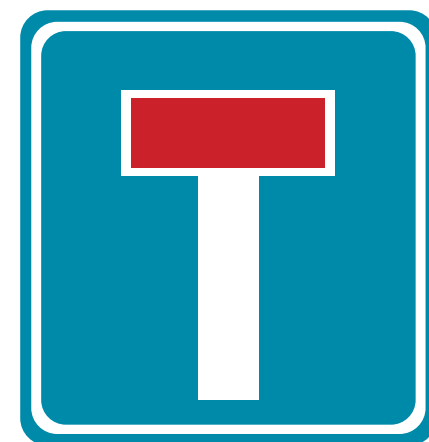


Izveštaj iz senke za poglavlje 27
Životna sredina i klimatske promene

novembar 2016 – februar 2018.



KOALICIJA27



IMPRESUM

© Koalicija 27 (2018) Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku

Izdavač: Mladi istraživači Srbije

Urednik: Nemanja Milović

Autori: Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Centar za ekologiju i održivi razvoj, Centar za unapređenje životne sredine, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, GM Optimist, Inženjeri zaštite životne sredine, Jedan Stepen Srbije, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN), RES Fondacija, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu (WWF)

Lektura: Hristina Piskulidis

Dizajn: Jelena Šušnjar

Štampa: Studio Avangarda

Tiraž: 300

CIP - Каталогизacija у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

340.137:349.6(4-672EU)

502/504(497.11)

POGLAVLJE 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku / [autori Koalicija 27 - Alternativa za bezbednije hemikalije Beogradska otvorena škola ... [et al.]; urednik Nemanja Milović]. - Beograd : Mladi istraživači Srbije, 2018 (Beograd : Studio Avangarda). - 106 str. ; 22 cm

Tiraž 300. - Prilozi: str. 80-105. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 78-79.

ISBN 978-86-82085-35-5

a) Право заштите околине - Хармонизација - Европска унија - Србија b)
Животна средина - Међународна заштита - Србија
COBISS.SR-ID 262952716

SADRŽAJ

IMPRESUM	4	06. INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE I UPRAVLJANJE RIZICIMA	51
UVOD	8	PREGLED	51
FINANSIRANJE U OBLASTIMA ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA	10	ZAKONODAVNI OKVIR	51
01. HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO	13	SPROVOĐENJE PROPISA	52
PREGLED	13	FINANSIRANJE	54
ZAKONODAVNI OKVIR	13	PREPORUKE	54
SPROVOĐENJE PROPISA	15	07. UPRAVLJANJE HEMIKAJIJAMA	56
FINANSIRANJE	17	PREGLED	56
PREPORUKE	18	ZAKONODAVNI OKVIR	56
02. KVALITET VAZDUHA	20	SPROVOĐENJE PROPISA	59
PREGLED	20	FINANSIRANJE	63
ZAKONODAVNI OKVIR	21	PREPORUKE	63
SPROVOĐENJE PROPISA	22	08. BUKA	65
FINANSIRANJE	25	PREGLED	65
PREPORUKE	25	ZAKONODAVNI OKVIR	65
03. UPRAVLJANJE OTPADOM	27	SPROVOĐENJE PROPISA	65
PREGLED	27	FINANSIRANJE	66
ZAKONODAVNI OKVIR	30	PREPORUKE	66
SPROVOĐENJE PROPISA	32	09. KLIMATSKE PROMENE	67
FINANSIRANJE	34	PREGLED	67
PREPORUKE	35	ZAKONODAVNI OKVIR	67
04. KVALITET VODE	38	SPROVOĐENJE PROPISA	69
PREGLED	38	FINANSIRANJE	69
ZAKONODAVNI OKVIR	38	PREPORUKE	70
SPROVOĐENJE PROPISA	39	10. ŠUMARSTVO	72
FINANSIRANJE	41	PREGLED	72
PREPORUKE	41	ZAKONODAVNI OKVIR	72
05. ZAŠTITA PRIRODE	44	SPROVOĐENJE PROPISA	73
PREGLED	44	FINANSIRANJE	74
ZAKONODAVNI OKVIR	44	PREPORUKE	75
SPROVOĐENJE PROPISA	46	IZVORI	78
FINANSIRANJE	48	Prilog 1. Uporedna tabela preporuka 2017-2018.	80
PREPORUKE	49	Prilog 2. Metodologija i lista autora (organizacija) po oblastima	101

UVOD

Izveštaj *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku* je peti godišnji izveštaj Koalicije 27 koji prati objavu godišnjeg izveštaja Evropske komisije. S obzirom na to da je došlo do promene dinamike u izveštavanju Evropske komisije, Koalicija 27 je 2017. godine objavila izveštaj u kraćoj formi pod nazivom *Poglavlje 27 u Srbiji: Još uvek u pripremi. Izveštaj o (ne)napretku* uz više detalja obrađuje teme iz perioda obuhvaćenog pređašnjim izveštajem, uz dodatak novina koje su se dogodile zaključno sa februarom 2018. godine

Najznačajnija promena tokom prethodnog perioda je formiranje Ministarstva zaštite životne sredine. Osnivanje Ministarstva konačno je stvorilo uslove da zaštita životne sredine prestane da bude u drugom planu u odnosu na druge sektore. Danas, osam meseci nakon formiranja, vide se određeni pomaci, ali utisak je da konkretni rezultati izostaju i da postoji veliki prostor za napredak.

Drugi veliki događaj koji se odigrao u ovom periodu je usvajanje Strategije za proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan.¹ Indikativno je da se u Strategiji uopšte ne pominje poglavlje 27, dok se životna sredina tek stidljivo pojavljuje na nekoliko mesta. Zbog toga smatramo da je dužnost organizacija civilnog društva da ulože dodatni napor kako bi se ova tema našla na listi prioriteta što svojom važnošću i zaslužuje.

Treba napomenuti da je i u ovom periodu napredak bio usporen zbog prekida rada Narodne skupštine tokom trajanja izborne kampanje za predsedničke izbore i rekonstrukcije Vlade koja je usledila posle izbora novog predsednika Republike. Zbog zimске pauze u Narodnoj skupštini nije bilo značajnije zakonodavne aktivnosti u odnosu na period kojim smo se bavili u prethodnom izveštaju, a kako su u martu 2018. godine predstavnici vlasti najavljivali mogućnost nove rekonstrukcije Vlade, velike su šanse da nas očekuje još jedan period neizvesnosti.

Tačan datum otvaranja pregovaračkog poglavlja 27 i dalje nije poznat, a proces pripreme pregovaračke pozicije Republike Srbije dešava se uz ograničeno učešće zainteresovanih strana (organizacija civilnog društva, akademske i stručne javnosti). Pregovaračka pozicija bi, prema najavama ministra zaštite životne sredine, trebalo da bude napisana do kraja juna 2018. godine, a ministar je nagovestio da je tada moguće i konačno otvaranje poglavlja 27. Usaglašavanje sa pravnim tekovinama EU obuhvaćenim ovim poglavljem omogućiće dostizanje značajno višeg nivoa zaštite životne sredine i borbe protiv posledica novih klimatskih uslova i zahteva punu posvećenost Vlade.

Izveštaj *Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku* bavi se ključnim događajima u oblastima životne sredine i klimatskih promena (poglavlje 27 u pregovorima o pristupanju EU) u Republici Srbiji u periodu od novembra 2017. do februara 2018. godine. Izveštaj ocenjuje ove događaje i daje preporuke za jačanje procesa prenošenja i sprovođenja zakonodavstva EU obuhvaćenog ovim poglavljem.

Koaliciju 27 osnovala su 2014. godine organizacije civilnog društva prvenstveno radi monitoringa i doprinosa pregovorima u poglavlju 27. Izveštaj je zajedno pripremilo jedanaest članica Koalicije 27: Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, Centar za ekologiju i održivi razvoj, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN Europe), Centar za unapređenje životne sredine, GM Optimist, Inženjeri zaštite životne sredine, Jedan stepen Srbija, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu (WWF).

Izveštaj obuhvata deset tematskih oblasti: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, upravljanje hemikalijama, buku i klimatske promene. S obzirom na to da šumarstvo ima veliki uticaj na brojne oblasti u životnoj sredini (zaštita prirode, klimatske promene i dr.), odlučili smo da u ovom izveštaju damo pregled i te oblasti. Izveštaj se ne bavi pitanjima civilne zaštite. U svakoj tematskoj oblasti razmatraju se razvoj događaja u politici i zakonodavstvu, sprovođenje propisa, finansiranje i daju se preporuke za unapređenje procesa. Posebno smo izdvojili i obradili opšte trendove u oblasti finansiranja u oblastima životne sredine i klimatskih promena.

Izveštaj sadrži i dva priloga: (1) uporednu tabelu preporuka iz prethodnog izveštaja Koalicije 27 i ovogodišnjeg izveštaja i (2) objašnjenje metodologije i spisak autora (organizacija) za svaku oblast.

Želimo da se zahvalimo RES fondaciji na doprinosu u izradi priloga o kvalitetu vazduha, kao i Srpskoj asocijaciji reciklera ambalaznog otpada, Društvu mladih istraživača Bora, Udruženju UNEKOOP i Udruženju industrije otpada Srbije „Hrabri čistač“ na doprinosu izradi priloga o upravljanju otpadom.

Izveštaj se objavljuje uz podršku programa CSOnnect koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC).

¹ Zvanični naziv strategije je Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu.

FINANSIRANJE U OBLASTIMA ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA

Poglavlje 27 je finansijski najzahtevnije poglavlje, te je tako pitanje finansiranja ove oblasti i njenog usklađivanja sa tekovinama EU do 2030. godine jedno od najznačajnijih pitanja našeg društva. Nacionalnom Strategijom aproksimacije u oblasti zaštite životne sredine (2010) troškovi za potpuno usklađivanje do 2030. godine su izračunati i procenjeni na 10,6 milijardi evra. Međutim, najnovije procene, sudeći po izjavama ministra Gorana Trivana, iznosiće 15 milijardi evra.²

Prema Zakonu o zaštiti životne sredine finansiranje zaštite životne sredine vrši se primenom načela „korisnik plaća”, „zagađivač plaća” i načela „odgovornosti”, dok se sredstva za finansiranje zaštite životne sredine obezbeđuju iz sredstava budžeta Republike Srbije, budžeta Autonomne Pokrajine i jedinica lokalne samouprave, sredstava drugih država, međunarodnih organizacija, finansijskih institucija i tela, kao i domaćih i stranih pravnih i fizičkih lica, fondova Evropske unije i drugih međunarodnih fondova, donacija, poklona, priloga, pomoći i dr.

Politika životne sredine nije prioritet Vlade Republike Srbije što se vidi i kroz princip finansiranja ove oblasti.

Republika Srbija nije napravila pomak u odnosu na jednu od tri ključne preporuke vezane za oblast životne sredine i klimatskih promena iz poslednjeg godišnjeg izveštaja Evropske komisije za Republiku Srbiju iz 2016,³ a koja se tiče obezbeđivanja adekvatnih sredstava za novi instrument kojim bi se finansiralo delovanje u oblasti životne sredine (**Zeleni fond**). Uprkos najavama Ministarstva iznesenim u nekoliko prilika, pomenuti fond ostaje budžetska linija sa ograničenim efektom. Vlada Republike Srbije usvojila je Odluku o osnivanju Zelenog fonda 2016. godine,⁴ međutim, još uvek nedostaju podzakonski akti koji bi trebalo da regulišu rad ovog fonda. Donošenje ovih podzakonskih akata je preduslov za raspisivanje javnih konkursa za odabir projekata i za izradu plana budžeta. Vlada još uvek nije propisala ni sve uslove koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava: uslove i način raspodele sredstava, kriterijume i merila za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, način praćenja korišćenja sredstava i ostvarivanja ugovorenih prava i obaveza, kao i brojna druga pitanja. Bez obzira na to, Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu⁵ predviđao je 2,29 milijardi za Zeleni fond. Gotovo sav novac (2,19 milijardi dinara) bio je namenjen za dodelu podsticajnih sredstava reciklažnoj industriji, jer za ovu oblast postoje jasan zakonski okvir, planovi i praksa. Zakon o budžetu za 2018. godinu⁶ dodeljuje nešto veća sredstva Zelenom

fond, konkretno 2,99 milijardi dinara. Podsticaji reciklažnoj industriji ponovo iznose 2,19 milijardi dinara, što čini 73% ukupnih sredstava Zelenog fonda. Ukupna sredstva predviđena za Ministarstvo zaštite životne sredine u 2018. godini iznose 5,85 milijardi dinara.

Uspostavljanje efikasnog sistema finansiranja zaštite životne sredine, posebno na lokalnom nivou, i dalje je daleko od realizacije. Izmene Zakona o budžetskom sistemu⁷ stvorile su mogućnosti dodele sredstava od naknada za životnu sredinu drugim korisnicima i drugim nepovezanim aktivnostima na nacionalnom i lokalnom nivou. Ozbiljan nedostatak javnih finansijskih instrumenata ne može se zameniti dodatnim izvorima koji dolaze uglavnom iz fondova EU.

U 2016. godini Republika Srbija izdvojila je manje od 0,5% BDP-a za zaštitu životne sredine, dok se u zemljama Evropske unije u proseku troši 2% BDP-a za iste namene.⁸ Prosek prihoda na osnovu naknada za životnu sredinu za 2014. na nivou zemalja članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) je 1,56% BDP-a.⁹

Prema Republičkom zavodu za statistiku,¹⁰ prosečan godišnji rast prihoda od poreza u oblasti životne sredine u periodu 2008–2015. godina iznosio je 12,5%. Prosečno godišnje učešće prihoda od poreza u vezi sa životnom sredinom u bruto domaćem proizvodu (BDP) u periodu 2008–2015. iznosilo je 3,4%. Republički zavod za statistiku u prihode od poreza u oblasti životne sredine uračunao je energetske poreze, poreze iz oblasti saobraćaja, poreze na zagađenje i poreze na korišćenje resursa.

Prema podacima iz poslednjeg Izveštaja o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji koji se odnosi na 2016. godinu, „ukupni prihodi budžetskih fondova za životnu sredinu na svim nivoima, od naknada koje se odnose na zaštitu životne sredine, iznosili su 10.883,84 miliona dinara, što čini 0,26% BDP-a”.¹¹ To je napredak od 8,6% u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi republičkog budžeta od naknada u 2016. godini iznosili su 5,91 milijardu dinara, dok su sredstva prikupljena u budžetskim fondovima za životnu sredinu lokalnih samouprava brojala 4,95 milijardi dinara.¹² Važno je napomenuti i to da ne idu svi prihodi poreza iz oblasti životne sredine u budžetske fondove. Prihodi od energetskih poreza, poreza u oblasti saobraćaja, poreza na zagađenje i poreza na korišćenje prirodnih dobara su zapravo prihodi relevantnih državnih institucija i samo jedan deo tih prihoda završava u budžetskim fondovima za životnu sredinu.¹³

2 Tekst izjave dostupan je na <https://www.blic.rs/vesti/ekonomija/trivan-u-ekologiju-treba-da-ulozimo-15-milijardi-evra/bb8eemv>.

3 Ceo izveštaj dostupan je na http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf.

4 Tekst odluke dostupan je na http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/101116-odluka_o_osnivanju_zelenog_fonda_republike_srbije.html.

5 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu dostupan je na <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3081-16.pdf>.

6 Zakon o budžetu Republike Srbije za 2018. godinu, strana 128. Zakon je dostupan na <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2017/Zakon%20o%20budzetu%202018.pdf>.

7 Tekst zakona dostupan je na <https://www.trezor.gov.rs/uploads/file/Zakoni/Zakon%20o%20budzetskom%20sistemu%2016.12.2016.pdf>.

8 Podaci su dostupni na [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:National_expenditure_on_environmental_protection_EU-28_2006%E2%80%932015_\(million_EUR_and_%25_of_GDP\)_V2.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:National_expenditure_on_environmental_protection_EU-28_2006%E2%80%932015_(million_EUR_and_%25_of_GDP)_V2.png).

9 <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/environmentaltaxation.htm>

10 <http://www.stat.gov.rs/WebSite/public/PublicationView.aspx?pKey=41&pLevel=1&pubType=2&pubKey=4378>

11 Agencija za zaštitu životne sredine (2018). *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji 2016*. http://www.sepa.gov.rs/download/posebni/EkonInstr_2016.pdf.

12 Ibid.

13 Ibid.

Prema istraživanjima Ekološkog udruženja Stanište i Centra za evropske politike,¹⁴ **većina jedinica lokalne samouprave troši manje sredstava za finansiranje životne sredine nego što kroz namenske naknade prihoduje.** Ukupan iznos neutrošenih sredstava u proteklih šest godina dostigao je 6,5 milijardi dinara. Prihodi u lokalnim budžetskim fondovima za zaštitu životne sredine nisu samo usmereni na projekte iz oblasti zaštite životne sredine, iako bi tako trebalo da bude u skladu sa Pravilnikom o standardnom klasifikacionom okviru i kontnom planu za budžetski sistem. Istraživanje je pokazalo da se u velikom broju lokalnih samouprava sredstva namenjena zaštiti životne sredine koriste i podvode pod domen zaštite životne sredine, a da pritom ne pripadaju tom sektoru, kao što su na primer sredstva za: uređenje atarskih puteva, održavanje kanalske mreže, protivgradnu službu, izgradnju sportskih objekata, asfaltiranje ulica, prskanje komaraca, deratizaciju, zoo-vrtova, hvatanje pasa, kazne po rešenju sudova za ujede pasa, zimsko održavanje, zamenu azbestnih cevi i održavanje vodovoda, zatim, subvencije za vodu, dugovi za gas, toplifikacija, kotlovi, sredstva za otklanjanje posledica poplava.

Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara konačno je stavljen na uvid javnosti u decembru 2017. godine, a javna rasprava je zaključena 5. marta 2018. godine. Koalicija 27 je dostavila svoje komentare i predloge na Nacrt ovog zakona nadležnom ministarstvu tokom javne rasprave. Predloženo zakonsko rešenje treba da na jednom mestu objedini sve naknade umesto da one, kao ranije, budu propisane kroz 13 različitih zakona. **Pomenuti Nacrt zakona potvrđuje ukidanje namenskog karaktera sredstava prikupljenih od naplate naknada za zaštitu životne sredine čime se omogućava dalje korišćenje sredstava prikupljenih na ime životne sredine u druge namene.**

Prema Postskrinig dokumentu, Srbija je još tokom 2016. godine trebalo da napravi i planski dokument pod nazivom Višegodišnji plan investiranja i finansiranja¹⁵ (na engleskom *Multiannual Investment and Financing Plan*), ali još uvek nema saznanja o tome da li je ovaj dokument završen.

Imajući u vidu znatna sredstva koja će u narednim godinama i decenijama Srbiji biti potrebna za dostizanje standarda EU u ovoj oblasti, jasno je da ovako postavljen sistem finansiranja zaštite životne sredine neće biti u stanju da ih obezbedi.

¹⁴ Izveštaj je dostupan na <http://cep.org.rs/wp-content/uploads/2017/10/Lokalne-finansije-i-%C5%BEivotna-sredina.pdf>.

¹⁵ Ceo dokument je dostupan na <http://eukonvent.org/wp-content/uploads/2015/07/Status-i-planovi-preno%C5%A1enja-i-sprovo%C4%91enja-pravnih-tekovina-EU-za-poglavlje-27-%C5%BDivotna-sredina-i-klimatske-promene.pdf>.

01. HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO

PREGLED

Vlada Republike Srbije je 1. marta 2018. godine usvojila Treći revidirani Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) za period 2018–2021. godine. Imajući u vidu predviđene ciljeve i njihovu (ne)ispunjenost u oblasti usvajanja pravnih tekovina Evropske unije u prethodnom periodu (2016–2018), ovaj dokument daje pregled i vremenski okvir za usvajanje pravnih propisa u oblasti zaštite životne sredine, nanovo odlažući donošenja izmena i dopuna zakona i podzakonskih akata koje treba da regulišu neke od ključnih oblasti horizontalnog zakonodavstva.

Implementacija propisa u oblasti horizontalnog zakonodavstva je u manjoj meri unapređena ali kapaciteti i dalje nedostaju, naročito na lokalnom nivou. Kvalitet studija o proceni uticaja na životnu sredinu (PU) je i dalje najčešće nizak. Transparentnost i proaktivno uključivanje javnosti u proces donošenja odluka u oblasti životne sredine je u manjoj meri unapređeno, ali je to i dalje nedovoljno jer javnost u ovim procesima učestvuje sporadično i nedovoljno kvalitetno.

Problemi sa pristupom informacijama od javnog značaja u pitanjima zaštite životne sredine bili su приметni kroz veći broj žalbi na rešenja resornog Ministarstva koje su podnete Povereniku za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti. Inspeksijski nadzor u životnoj sredini predstavlja problem usled ograničenih kapaciteta za njegovo kvalitetno sprovođenje. Sudska praksa u pitanjima životne sredine i dalje je u razvoju, o tome svedoči rastući broj prijava za počinjeno krivično delo protiv životne sredine sa jedne, ali i opadajući broj presuda za isto krivično delo sa druge strane.

Nenamenski karakter sredstava prikupljenih po osnovu zaštite životne sredine i mogućnost trošenja ovih sredstava za druge namene potvrđena je, nakon izmena Zakona o budžetskom sistemu, i kroz novi Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.

ZAKONODAVNI OKVIR

Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu 2011/92/EU i dalje nije u potpunosti preneti u domaći zakonodavni okvir. Pitanja koja još nisu u potpunosti usaglašena sa pravnim propisom EU u ovoj oblasti tiču se procene uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (član 7 Direktive), kao i projekata koji su predmet procene uticaja na životnu sredinu, a koji su jasno definisani u I i II Direktive. Najnovija revizija NPAA, zaključno sa februarom 2018. godine, predviđa usvajanje Zakona o potvrđivanju multilateralnog sporazuma između zemalja Jugoistočne Evrope za sprovođenje Konvencije o proceni uticaja u prekograničnom kontekstu, kojim se član 7 prenosi u prvi kvartal 2018. godine. Kako u momentu pisanja ovog Izveštaja (mart 2018. godine) predlog pomenutog Zakona još nije ušao u skupštinsku proceduru,¹⁶

¹⁶ Pomenuti Nacrt se ne nalazi na listi zakona u proceduri na internet strani Narodne skupštine RS, <http://www.parlament.gov.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html> (poslednji put pristupljeno 9. 3. 2018. godine).

malo je verovatno da će biti usvojen u navedenom roku. Uredba o izmenama i dopunama Uredbe o utvrđivanju Liste (I) projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste (II) projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu je trebalo do bude usvojena krajem 2016. godine. Novim, revidiranim NPAA-om njeno usvajanje planirano je za kraj 2018. godine. Direktiva 2014/52/EU o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, unela je novine kojima se unapređuje kvalitet postupka procene uticaja. Harmonizacija sa ovim aktom planirana je izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja i amandmanima i dopunama niza podzakonskih akata¹⁷ koje su, revizijom NPAA, takođe pomerene za poslednji kvartal 2018. godine.

U januaru 2018. godine Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture objavilo je program javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji.¹⁸ U predstavljenom Nacrtu zakona i dalje nije regulisana postojeća neusaglašenost sa Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu, čime je propuštena prilika da se postupak procene uticaja jasno uvede u proceduru dobijanja građevinske dozvole, usled čega sam postupak procene uticaja često ima samo formalni karakter. Regulisanjem neusaglašenosti sa Zakonom o PU i Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SPU) Zakon o planiranju i izgradnji bi se uskladio sa članom 2 Direktive 2011/92/EU o proceni uticaja na životnu sredinu, koji eksplicitno obavezuje države da „*usvajaju sve potrebne mere kako bi se pre davanja odobrenja osiguralo da se projekti koji bi mogli imati značajan uticaj na životnu sredinu... podvrgnu obaveznoj traženju odobrenja za izgradnju projekta i proceni u pogledu njihovih uticaja*”. Neusaglašenost ova dva zakona je u velikoj meri i posledica nedovoljne horizontalne koordinacije između nadležnih ministarstava.

Direktiva 2001/42/EZ o strateškoj proceni uticaja je delimično prenetu u domaće zakonodavstvo. Planirane izmene i dopune Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kao i usvajanje nedostajućih podzakonskih akata, pomereni su za kraj 2018. godine. Ovo odlaganje usaglašavanja sa odredbama Direktive znači da će postupci strateške procene uticaja i dalje ostati velikim delom neregulisani i neujednačenog kvaliteta, koji će, u prvom redu, zavisiti od kapaciteta nadležnog organa koji sprovodi postupak.

Direktiva 2003/4/EZ o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini skoro u potpunosti je prenesena u domaće zakonodavstvo, zaključno sa Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 014/2016). Ovim Zakonom se reguliše aktivni i pasivni protok informacija u oblasti životne sredine. Kada je reč o dostizanju pune usaglašenosti potrebno je osigurati go-

¹⁷ Podzakonski akti koji uređuju postupak procene uticaja na životnu sredinu: Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o radu tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu.

¹⁸ Program javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji dostupan je na <http://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/program-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-planiranju-i-izgradnji>.

dišnje ažuriranje eko-registratora, kao i jačanje kapaciteta Agencije za zaštitu životne sredine za proširenje obima izveštavanja.

Direktiva 2003/35/EZ koja reguliše učešće javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na životnu sredinu, delimično je prenetu u domaće zakonodavstvo. Za potpuno usaglašavanje zakonske regulative u ovoj oblasti potrebno je pristupiti izmeni Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, koja je, u skladu sa revidiranim NPAA, planirana za četvrti kvartal 2018. godine. Osim toga, drugom revidiranim verzijom NPAA iz 2016. u planu prenošenja zakonske regulative u cilju potpunog usklađivanja sa ovom Direktivom, bilo je planirano i usvajanje izmena i dopuna Zakona o vodama, i to u u četvrtom kvartalu 2017. godine. Međutim, u trećoj reviziji NPAA iz 2018. godine, u delu koji se odnosi na plan usklađivanja propisa u oblasti horizontalnog zakonodavstva, nema planova za usvajanje izmena Zakona o vodama – njegove izmene su planirane u delu poglavlja 27 koji reguliše upravljanje vodama i predviđene su za četvrti kvartal 2019.

Direktiva 2004/35/EZ o odgovornosti za štetu u životnoj sredini je i dalje u početnoj fazi prenošenja, i ona je do sada delimično prenetu, i to kroz pet zakona i četiri podzakonska akta. Usvajanje Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini u pogledu sprečavanja štete po životnu sredinu je, prema Trećoj revidiranoj verziji NPAA, ponovo odloženo i to za drugi kvartal 2019. godine.

Odredbe Direktive 2008/99/EZ – Krivična dela u oblasti životne sredine, delimično su prenete kroz sledeće zakone: Krivični zakonik, Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela i Zakon o zaštiti prirode. Usaglašavanje sa odredbama Direktive u celosti biće postignuto usvajanjem Zakona o izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, koje je predviđeno za poslednji kvartal 2018. godine.

Direktiva 2007/2/EZ o uspostavljanju infrastrukture za prostorne informacije u Evropskoj zajednici, tzv. INSPIRE, nije u potpunosti prenetu u domaće zakonodavstvo. Zakon o državnom premeru i katastru daje okvir za INSPIRE direktivu, dok je za njeno potpuno usvajanje potrebno usvojiti Zakon o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka, koja još uvek nije izvršena. Nacrt zakona o nacionalnoj infrastrukturi geoprostornih podataka je objavljen prošle godine i rok za njegovo usvajanje bio je poslednji kvartal 2017. godine, dok ovogodišnja revizija NPAA ne predviđa novi rok za usvajanje ovog Zakona.

SPROVOĐENJE PROPISA

Nakon osnivanja Ministarstva zaštite životne sredine napravljen je izvestan pomak u transparentnosti i pravovremenom informisanju javnosti u postupcima procene uticaja i strateške procene uticaja koje sprovodi Ministarstvo. Međutim, postupci koje sprovode jedinice lokalne samouprave i dalje ostaju najčešće netransparentni i nedostupni javnosti. Na primer, postupak ponovljenog javnog uvida i strateške procene uticaja na životnu sredinu dela Nacrta plana detaljne regulacije koridora infrastrukture u parku prirode Golija u novembru 2017. godine objavljen je u listu Danas, ali ne i na internet stranici opštine.

Oglašavanje javne rasprave o studiji procene uticaja na životnu sredinu projekta „Kula Beograd” na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine sprovedeno je na način koji nije u duhu proaktivne transparentnosti. Vest o javnoj raspravi, prvobitno zakazanoj za 28. decembar, objavljena je 5. decembra 2017. godine. Javna rasprava je dva puta odlagana, jednom iz tehničkih razloga, a drugi put usled toga što se članovi tima za izradu studije nisu pojavili na zakazanoj javnoj raspravi. U oba slučaja nije objavljivana nova i aktuelna vest o novom datumu održavanja javne rasprave, već su nove informacije objavljivane u okviru zastarele vesti od 5. decembra iz 2017. godine. Ovo je rezultiralo time da se na raspravi zakazanoj za 23. januar 2018. godine pojavila tek nekolicina predstavnika civilnog društva; dok se 2. februara, kada je javna rasprava konačno održana, nije pojavio niko od predstavnika civilnog društva i zainteresovane javnosti.

Kvalitet studija o proceni uticaja i dalje ostaje nizak, čak i kada se radi o projektima visokog profila.¹⁹ Tome doprinose nedostajući podzakonski akti koji regulišu sadržaje dokumenata i rad aktera u postupku procene uticaja.

Osnivanjem novog Ministarstva zaštite životne sredine, problem uticaja mini-hidroelektrana na životnu sredinu pod pritiskom lokalnih zajednica, organizacija civilnog društva,²⁰ ali i predstavnika akademske zajednice^{21,22} i medija, ponovo je došao u fokus javnosti. Ministarstvo je najavilo reviziju postupaka procene uticaja, kao i izdatih saglasnosti i rešenja za projekte mini-hidroelektrana u zaštićenim područjima, a u februaru 2018. godine objavljeno je i prvo rešenje o ponavljanju postupka davanja saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu.²³

U izveštaju Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti iz 2016²⁴ navedeno je da je Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine podneto 344 zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, a podneta je 81 žalba. Odnos podnetih zahteva i žalbi Povereniku zbog nedobijanja informacija u slučaju Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine je 4,2:1 u korist zahteva, dok je prosečna vrednost za sva ministarstva, jedna žalba na svakih 9,5 zahteva, što je ukazuje na otežanu mogućnost dobijanja informacija koje su u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine. Tokom 2017. godine formirano je zasebno Ministarstvo životne sredine za koje će informacije biti dostupne nakon objavljivanja izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja za 2017. godinu.

19 Primer: Javna rasprava o Studiji o proceni uticaja projekta izgradnje „Kule Beograd” je zbog lošeg kvaliteta studije i nepripremljenosti predstavnika nosilaca projekta dva puta otkazivana, jednom u decembru 2017. godine, a drugi put u januaru 2018. godine. Zbog nejasne procedure i nepostojanja jasno definisanih minimuma kvaliteta sadržaja studije, dalji proces realizacije projekta produžen je za najmanje dva meseca.

20 <http://www.politika.rs/sr/clanak/387802/Da-Stara-planina-ne-ostane-zedna>

21 Male hidroelektrane prave velike probleme, razgovor sa prof. dr Ratkom Ristićem, dekanom Šumarskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Politika, 15. 12. 2017. Dostupno na <http://www.politika.rs/sr/clanak/394573/Male-hidroelektrane-prave-velike-probleme>.

22 <https://www.jutarnjiglasnik.info/ekologija/dr-ratko-ristic-od-izgradnje-elektarana-na-staraj-planini-samo-bi-pojedinici-i-interesne-grupe-imali-korist/>

23 Rešenje o ponavljanju postupka davanja saglasnosti na Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu projekta izgradnje male hidroelektrane (MHE) „Pakleštica”, <http://www.ekologija.gov.rs/resenje-o-ponavljanju-postupka-davanja-saglasnosti-na-studiju-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-projekta-izgradnje-male-hidroelektrane-mhe-paklestica/?lang=lat>.

24 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, <https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2016/latizvestaj2016.pdf>.

U Izveštaju o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine za 2017. godinu²⁵ kao preporuka za unapređenje rada stoji *povećanje broja zaposlenih inspektora u Sektoru za nadzor i predostrožnost u životnoj sredini, kako bi se povećala efikasnost realizacije planova rada iz oblasti inspekcijiskog nadzora*. U toku 2017. godine vanredni inspekcijiski nadzor izvršen je čak 838 puta. Društvo za zaštitu i proučavanje ptica u svom Izveštaju o nezakonitom ubijanju, trovanju, hvatanju, držanju i trgovini divljim pticama u Republici Srbiji za period 2000-2017.²⁶ navodi da „na preko 300 lovišta kojima upravljaju lovne organizacije koje pripadaju sektoru civilnog društva, dolazi manje od 20 lovniha, odnosno inspektora za zaštitu životne sredine sa odgovarajućim ovlašćenjima”.

Takođe, evidentan je porast broja prijava za krivično delo protiv životne sredine. U 2016. godini podneto je 2.507 prijava za ovo krivično delo. Broj prijava za krivično delo protiv životne sredine u konstantnom je porastu od 2010. godine.²⁷ Nasuprot tome, broj osuđujućih presuda je u padu. Krivično delo šumska krađa izdvaja se kao najučestalije. U 2016. godini je rešeno tek nešto više od 10% podnetih prijava zbog bespravne seče šuma.²⁸ Centar za istraživačko novinarstvo u svom istraživanju ukazuje da se u prethodnih 10 godina broj krivičnih prijava za krivično delo šumska krađa skoro udvostručio (1.314 prijava u 2007. godini u odnosu na 2.007 prijava u 2016. godini). Sa druge strane, broj presuda za isto krivično delo se u toku istog perioda prepolovio (730 presuda u 2007. godini u odnosu 382 presude u 2016. godini).²⁹

FINANSIRANJE

Uprkos najavama nadležnih organa, nedostajući podzakonski akti koji bi obezbedili operativnost Zelenog fonda nisu usvojeni. Nakon ukidanja Fonda za zaštitu životne sredine i osnivanja Zelenog fonda kao budžetske linije u 2016. godini, a u skladu sa usvojenom Odlukom o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije, usvajanje podzakonskih akata koje je bilo najavljeno za početak 2017. godine je izostalo. Zakonom o budžetu Republike Srbije³⁰ za 2017. godinu za Zeleni fond izdvojeno je 2,29 milijardi dinara. Više od 95% ovog iznosa (2,19 milijardi dinara) bilo je namenjeno za dodelu podsticajnih sredstava reciklažnoj industriji. Zakon o budžetu za 2018. godine predviđeo je povećanje iznosa za Zeleni fond na 2,99 milijardi dinara. Podsticaji reciklažnoj industriji ponovo iznose 2,19 milijardi dinara što čini 73% ukupnih sredstava Zelenog fonda.

U međuvremenu, država je nastavila da naplaćuje takse i poreze na ime zaštite životne sredine. Ukupan iznos ovako prikupljenih sredstava u 2017. godini je, prema tvrdnjama ministra za zaštitu životne sredine, bio preko 10 milijardi dinara od čega je približno 50% opredeljeno za budžet Ministarstva zaštite životne sredine u 2018.

25 Izveštaj je dostupan na http://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/inspekcija/Izvestaj/Inspekcija_zastitu_zivotne_sredine_2017.pdf?lang=lat.

26 Izveštaj je dostupan na <http://pticesrbije.rs/wp-content/uploads/2017/10/Serbia-bird-crime-report.pdf>.

27 Bilten: *Punoletni učinioci krivičnih dela u Republici Srbiji* (2016). Republički zavod za statistiku, http://www.stat.gov.rs/WebSite/repository/documents/00/02/72/06/SB-629-Punoletni_2016.pdf.

28 Izveštaj je dostupan na <http://www.srbijazase.rs/pdf/IzvGodProg2016.pdf>.

29 https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/zbog-ilegalne-sece-godisnje-nestane-hiljade-hektara-suma

30 Zakon o budžetu Republike Srbije 2017, <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/3081-16.pdf>.

godini.³¹ Konkretno, za Ministarstvo je ukupno izdvojeno 5,85 milijardi dinara.³² Ova diskrepancija je rezultat izmena Zakona o budžetskom sistemu Srbije iz 2015. godine kojima su sredstva koja se prikupljaju na ime naknada i taksi izgubila namenski karakter. Ove izmene su u suprotnosti sa jednim od osnovnih načela zaštite životne sredine – „zagađivač plaća“, na kome počiva i pravni sistem EU.³³ Isto načelo prepoznaje i srpski Zakon o zaštiti životne sredine (član 9).³⁴

Dugo pripremani Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara stavljen je na uvid javnosti u decembru 2017. godine, a javna rasprava je trajala do 5. marta 2018. godine. Predloženo zakonsko rešenje treba da na jednom mestu objedini sve naknade umesto da one, kao ranije, budu propisane kroz 13 različitih zakona. Pomenuti Nacrt zakona potvrđuje ukidanje namenskog karaktera sredstava prikupljenih od naplate naknada za zaštitu životne sredine, čime se omogućava dalje korišćenje sredstava prikupljenih na ime životne sredine u druge namene.

S obzirom na znatna sredstva koja će u narednim godinama i decenijama Srbiji biti potrebna³⁵ kako bi dostigla standarde EU u oblasti zaštite životne sredine, potpuno je jasno da ovako postavljen sistem finansiranja zaštite životne sredine neće biti u stanju da odgovori na potrebe za reformama u oblasti ove politike, ali i da obezbedi njenu održivost.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Doneti sve neophodne podzakonske akte kako bi se omogućilo pravilno funkcionisanje i nezavisno praćenje Zelenog fonda.
- Poboljšati kvalitativno procese strateške procene uticaja (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) usvajanjem potrebnih podzakonskih akata i planiranim izmenama i dopunama Zakona o PU i Zakona o SPU.
- Uskladiti Listu I (projekti za koje je neophodna procena uticaja) i Listu II

(projekti za koje se može zahtevati procena uticaja) sa Aneksima I i II Direktive 2011/92/EU.

Utvrđiti listu planova i programa za koje je obavezna strateška procena uticaja na životnu sredinu i liste planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu.

Sprovođenje propisa

- Poboljšati učešće javnosti u postupcima javnih rasprava, naročito na lokalnom nivou, kroz transparentnije i sveobuhvatnije obaveštavanje. Kreiranje objedinjene procedure objavljivanja informacija o javnim raspravama bi umnogome doprinelo transparentnosti procesa. Pravovremenom i transparentnom informisanju javnosti bi doprinela i primena *Smernica za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave*³⁶ koje jasno upućuju na to da bi nadležni organi trebalo „da redovno objavljuju najvažnije informacije o svom radu, uključujući aktuelnosti o svim aktivnostima koje su od interesa za širu javnost“.
- Obezbediti uključivanje procene kumulativnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu za projekte hidroelektrana, vetroparkova, ekstrakcija rečnih sedimenata i sl., i pridržavati se Pravilnika o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, broj 69/05).
- Redovno objavljivati investicione planove za poboljšanje upravljanja vodama i otpadom na lokalnom nivou.
- Uspostaviti praksu kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i reviziju studija svakih pet godina.
- Zarad postizanja veće usaglašenosti sa Direktivom 2003/35/EZ potrebno je podizanje kapaciteta Arhus centara u vezi sa postupcima učešća javnosti tokom pripreme i izmene ili revizije planova i programa.

31 Podatak je dostupan na <http://rs.n1info.com/a354662/Vesti/Vesti/Trivan-Preispitacemo-status-zasticenih-prirodnih-dobara.html>.

32 Zakon o budžetu RS za 2018. godinu, strana 128, <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2017/Zakon%20o%20budžetu%202018.pdf>.

33 Environmental Liability, <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/index.htm>.

34 Zakon o zaštiti životne sredine („Sl. glasnik RS“, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US i 14/2016), https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_zivotne_sredine.html.

35 Precizan iznos potrebnih sredstava nije poznat. Procene variraju od 10 do čak 15 milijardi evra u narednih 20–30 godina. Zvanične procene nisu dostupne, osim procena navedenih u Nacionalnoj strategiji Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine iz 2010. godine (strana 10), <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL>; *Potrebno 10,6 milijardi evra za zaštitu životne sredine*, <http://www.politika.rs/sr/clanak/326124/Drustvo/Potrebno-10-6-milijardi-evra-za-zastitu-zivotne-sredine>; *Za 20 godina 14 milijardi evra za zaštitu životne sredine*, http://www.rtv.rs/sr_lat/drustvo/za-20-godina-14-milijardi-evra-za-zastitu-zivotne-sredine_866350.html; *Za zaštitu životne sredine potrebno 10 do 15 milijardi evra*, <http://ekonomski.net/za-zastitu-zivotne-sredine-potrebno-10-do-15-milijardi-evra.html>; *Za životnu sredinu potrebno 15 milijardi evra*, <https://www.danas.rs/drustvo/za-zivotnu-sredinu-potrebno-15-milijardi-evra/>.

36 Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade RS, *Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave*, (2014), strana 12, http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf.

02. KVALITET VAZDUHA

PREGLED

Javna politika zaštite vazduha ima za cilj smanjenje pretnji po ljudsko zdravlje i životnu sredinu.

U Republici Srbiji 2018. godine gotovo da ne postoje saznanja o vezi između zabeleženog kvaliteta vazduha i stanja ljudskog zdravlja. Podaci o stanju kvaliteta vazduha su oskudni i daleko ispod zakonom propisanih kako u obimu tako i u kvalitetu, a i kada su raspoloživi nisu predstavljeni u vidu informacije **koja bi se mogla koristiti za unapređenje svesti o značaju kvaliteta vazduha ili za delovanje na smanjenju negativnih posledica izloženosti lošem kvalitetu vazduha**. Zakonski instrumenti poput kategorizacije kvaliteta vazduha u datom okviru ne služe svrsi. Događa se da gradovi u kojima lokalna merenja pokazuju prekoračenja dozvoljenih koncentracija zagađujućih materija u velikom broju dana budu svrstani u zone sa prvom kategorijom kvaliteta vazduha usled neodgovarajuće komunikacije između institucija nadležnih za praćenje kvaliteta vazduha i institucija nadležnih za kategorizaciju kvaliteta vazduha.

Zakonom predviđeni instrumenti iz javno političkog domena ne postoje, poput Strategije zaštite vazduha, ili se pak donose uz malo podataka i sa ograničenim mogućnostima za sprovođenje, poput planova kvaliteta vazduha ili kratkoročnih akcionih planova.

Odredbe o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija, iako usklađene sa EU normama, se ili ne poštuju ili je nemoguće utvrditi da li se poštuju. Istovremeno, merenje emisija nije usklađeno sa zakonskim propisima iako su zabeleženi pozitivni pomaci u tom smeru.

Takođe, standardi, najbolje dostupne tehnike i drugi alati za sprečavanje zagađenja vazduha se ne primenjuju u dovoljnoj meri kao alat za unapređenje kvaliteta vazduha.

Operateri odgovorni za najveće emisije i dalje ne snose sankcije za kršenje zakona, dok je broj zagađivača iz domaćinstava preveliki da bi se u postojećem institucionalnom okviru mogao rešiti.

Bez snažne političke volje, značajno izmenjenih mandata nadležnih institucija i koordinacije institucija neće biti moguće utvrditi posledice kvaliteta vazduha po zdravlje i životnu sredinu, niti će biti moguće unaprediti taj kvalitet. Kvalitet vazduha nije naveden kao prioritarna oblast u medijskim nastupima predstavnika ministarstva zaduženog za pitanja životne sredine. Evropski sud pravde je počeo da donosi presude protiv zemalja EU koji propuštaju da zaštite svoje građane time što ne poštuju Direktivu o kvalitetu vazduha. Sudeći po upotrebi fondova EU u Republici Srbiji, čini se da ni EU nije mnogo više motivisana od nacionalnih institucija da doprinese unapređenju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji.

ZAKONODAVNI OKVIR

Tabela 1. Elementi zakonskog okvira za upravljanje kvalitetom vazduha u Republici Srbiji

Zakon o zaštiti vazduha

Uredba o utvrđivanju programa kontrole kvaliteta vazduha u državnoj mreži

Uredba o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha

Uredba o određivanju zona i aglomeracija

Uredba o metodologiji za izradu inventara emisija i projekcija zagađujućih materija u vazduh

Uredba o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja

Uredba o utvrđivanju liste kategorija kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije za 2012. godinu

Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje

Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja, osim postrojenja za sagorevanje

Pravilnik o uslovima za izdavanje dozvole za merenje kvaliteta vazduha i dozvole za merenje emisije iz stacionarnih izvora zagađivanja

Pravilnik o sadržaju planova kvaliteta vazduha

Pravilnik o sadržaju kratkoročnih akcionih planova

Pravilnik o načinu razmene informacija o mernim mestima u državnoj i lokalnoj mreži, tehnikama merenja, kao i o načinu razmene podataka dobijenih praćenjem kvaliteta vazduha u državnoj i lokalnim mrežama

U periodu koji je analiziran za potrebe ovog izveštaja nije došlo do značajnih promena u zakonodavnom okviru.

Čini se, na osnovu dostupnih informacija, da je Republika Srbija pripremila Nacionalni plan za smanjenje emisija (engl. *National Emission Reduction Plan* – NERP) i da ga je prosledila Sekretarijatu energetske zajednice u Beču. Nejasna je procedura kojom je usvojen ovaj plan, kao i to koja institucija ga je usvojila. Ovim planom su propisani maksimalni godišnji nivoi emisija SO₂, NO_x i PM za postrojenja koja su tim planom obuhvaćena. Prema raspoloživim informacijama ovaj plan nije pokrio sva postrojenja koja je bilo neophodno uvrstiti u plan.

Imajući u vidu ciljeve javne politike kvaliteta vazduha (zaštita javnog zdravlja i zaštita životne sredine) i uzroke zagađenja vazduha u Republici Srbiji (velika i mala ložišta i saobraćaj), postojeći zakonodavni okvir neophodno je dopuniti obavezujućim propi-

sima koji će regulisati efikasnost i emisije uređaja za sagorevanje čvrstih goriva. To je moguće učiniti po ugledu na novu Direktivu o eko-dizajnu 2009/125/EC. Imajući u vidu učestalost korišćenja neefikasnih šporeta i peći na čvrsto gorivo u domaćinstvima, potrebno je kritički razmotriti ne samo rokove za transponovanje ove direktive već i dozvoljene granične vrednosti emisija.

SPROVOĐENJE PROPISA

Donošenje i sprovođenje javne politike koja će omogućiti smanjenje pretnji po ljudsko zdravlje i životnu sredinu zahteva obimnu i složenu promenu više u institucionalnom i praktično-političkom smislu nego u zakonskom. **Bez snažne političke volje, vertikalne i horizontalne koordinacije politika, učešća opšte i stručne javnosti i donošenja sveobuhvatne razvojne politike neće biti moguće značajnije unaprediti kvalitet vazduha u Republici Srbiji, a ni zaštitu ljudsko pravo na zdravlje i na zdravu životnu sredinu.** U okolnostima u kojima se pitanja sigurnosti snabdevanja električnom energijom, borbe protiv siromaštva, funkcionisanja sistema daljinskog grejanja, mobilnosti građana, predstavljaju kao pitanja suprotstavljena politici kvaliteta vazduha, ne može nastati kvalitetna javna politika u ovoj oblasti. Stoga ne čudi stanje u sprovođenju propisa vezanih za kvalitet vazduha.

Raspoloživost i kvalitet podataka. Pouzdanost i raspoloživost mernih stanica za merenje kvaliteta vazduha u nacionalnoj mreži konstantno opada od početka njenog rada. Tokom 2011. godine od svih instaliranih analizatora – SO_2 , NO_2 , CO , PM_{10} i O_3 , kod 94% analizatora je postignuta raspoloživost validnih satnih vrednosti veća od 90%. Narednih godina takav stepen realizacije merenja nije ostvaren – 2012. je iznosio 68%, 2013. godine 72%, 2014. godine 30%, 2015. godine iznosio je 25%, a 2016. godine 23%.³⁷ Na osnovu intervju sa nadležnim institucijama može se zaključiti da su postojala obećanja o povećanom finansiranju namenjenom unapređenju sistema za merenje kvaliteta vazduha. U nedostatku javno dostupnih dokumenata o izvršenju budžeta moramo sačekati izveštaje nadležnih institucija o kvalitetu vazduha za 2017. godinu da bismo mogli prosuditi da li su obećane investicije sprovedene.

Razmena podataka. Podaci iz lokalnih mreža sa stanica za merenje kvaliteta vazduha nisu dovoljno zastupljeni u nacionalnim izveštajima. Međutim, poslednji izveštaj predstavlja izvestan napredak u tom pogledu. Na osnovu razgovora koje je imala RES fondacija, čini se da ni institucije koje vrše merenja na lokalnom nivou nisu uvek svesne postojanja obaveze razmene podataka sa nadležnom institucijom na nacionalnom nivou. „Pravilnik o načinu razmene informacija o mernim mestima u državnoj i lokalnoj mreži, tehnikama merenja, kao i o načinu razmene podataka dobijenih praćenjem kvaliteta vazduha u državnoj i lokalnim mrežama“³⁸ propisuje tačan način razmene ovih informacija. Potrebno je ispitati da li je nepoštovanje ovog pravilnika razlog za uskraćivanje odgovarajućih informacija ili postoje i drugi razlozi.

37 Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2016. godine, Agencija za zaštitu životne sredine, 2017.

38 „Službeni glasnik RS“, broj 84/10.

Lokalne mreže – predstavljanje i tumačenje podataka o kvalitetu vazduha. Analiza javno dostupnih izveštaja o praćenju kvaliteta vazduha na lokalnom nivou pokazuje da se koncentracija PM_{10} ³⁹ najčešće prati u 56 dana što je u skladu sa zakonom. Pravni okvir propisuje da se za ocenu kvaliteta vazduha koristi vrednost 90.4 percentila (koji treba da bude manji od $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$). U nekim izveštajima nije poštovan ovaj zahtev (primera radi u Zrenjaninu⁴⁰ i Čačku⁴¹) što može uticati na ocenjeni kvalitet vazduha. Takođe, u nekim slučajevima, prisutna je pogrešna interpretacija tolerantnih vrednosti koncentracije pojedinih zagađivača budući da nije uzeto u obzir propisano smanjenje tolerantnih vrednosti (za PM_{10} i $\text{PM}_{2.5}$). Jedan takav primer možemo videti u izveštaju za grad Niš.⁴²

Zahtevi u pogledu kvaliteta vazduha. Pravni okvir u pogledu zahteva za kvalitet vazduha je u najvećoj meri usaglašen sa pravnim okvirom EU. Ipak, teško je zapravo oceniti kvalitet vazduha u situaciji kada je raspoloživost podataka upitna. Prema raspoloživim podacima u aglomeracijama Beograd i Užice tokom 2016. vazduh je bio III kategorije. U aglomeracijama Smederevo i Kosjerić, tokom 2016. godine zbog nedostatka podataka nije mogla da se utvrdi kategorija kvaliteta vazduha. Na teritorijama gradova Valjeva i Kragujevca, kao i u Subotici i Sremskoj Mitrovici, tokom 2016. vazduh je bio III kategorije, prekomerno zagađen vazduh.

Strategija zaštite vazduha. Republika Srbija ne sprovodi propise koji regulišu politiku kvaliteta vazduha. Rok za donošenje najvažnijeg dokumenta javne politike kvaliteta vazduha – Strategije zaštite vazduha, istekao je u februaru mesecu 2015. godine (taj rok je prethodno istekao i po starom zakonu još 2011. godine). Aktivnosti na pripremi ovog dokumenta još uvek nisu počele.

Planovi kvaliteta vazduha. Pripremu planova kvaliteta vazduha zakonski okvir nameće u situacijama kada kvalitet vazduha u zoni ili aglomeraciji pripada III kategoriji, odnosno kada zagađenje vazduha prevazilazi efekte mera koje se preduzimaju, odnosno kada je ugrožen kapacitet životne sredine ili postoji stalno zagađenje vazduha na određenom prostoru. Jasno je da su pouzdani podaci o kvalitetu vazduha od ključnog značaja za pokretanje mehanizama za zaštitu kvaliteta vazduha. Lokalne samouprave nemaju dovoljno kapaciteta da na kvalitetan način pripreme i sprovedu ove planove. Nadležne institucije na nacionalnom nivou prepoznaju ovaj problem ali nemaju kapaciteta da samostalno utiču na unapređenje stanja. U januaru 2018. usvojen je plan kvaliteta vazduha za grad Pančevo.

Nacionalni plan za smanjenje emisija. Čini se, na osnovu dostupnih informacija, da je Republika Srbija pripremila NERP i prosledila ga Sekretarijatu energetske zajednice u Beču. Ovim planom su propisani maksimalni godišnji nivoi emisija SO_2 , NO_x i PM za postrojenja koja su tim planom obuhvaćena. Kao ilustraciju izvodljivosti ovog plana možemo uzeti primer emisija sumpor dioksida. Maksimalni godišnji nivoi emisija SO_2

39 PM_{10} su suspendovane čestice prečnika 10 mikrometara ili manje.

40 Izveštaj dostupan je na <http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/Zastita%20zivotne%20sredine/2016/Buka%20Godisnji%20izvestaj%202016.pdf>.

41 Izveštaj je dostupan na http://www.cacak.org.rs/userfiles/files/Urbanizam/Godisnji_vazduh_2016.pdf.

42 Izveštaj je dostupan na http://www.izjz-nis.org.rs/download/higijena/Aero_godisnji_2016.zip.

za 2018. godinu za termoelektrane obuhvaćene planom se kreću u rasponu od 6% do 27% emisija postrojenja iz 2016. godine.⁴³ Drugim rečima, potrebno je smanjiti emisije SO₂ za između 4 i više od 16 puta kako bi nivo emisija bio unutar dozvoljenih granica. Ovakvo smanjenje svakako neće biti moguće postići u kratkom vremenskom periodu. Kako je već navedeno, ovaj plan nije obuhvatio sva postrojenja koja je bilo potrebno obuhvatiti planom.

Granične vrednosti emisija, njihovo praćenje i izrada inventara emisija. Prema podacima Elektroprivrede Srbije (EPS) ovaj operater je u toku 2016. godine unapredio praćenje svojih emisija i započeo je kontinuirano merenje emisija na nekim od svojih postrojenja, iako je tek u 2017. stekao saglasnost nadležnog organa. Granične vrednosti emisija SO₂ bile su uveliko premašene na svim postrojenjima.⁴⁴ Prema istim podacima, pojedinačna merenja su izvor informacija za neka postrojenja iako je to u suprotnosti sa zakonom.

Predstavljanje informacija. Godišnji i mesečni izveštaji Agencije za zaštitu životne sredine ne sadrže dovoljno vidljive informacije o broju stanica koje u periodu izveštavanja nisu bile u funkciji. Ovo je naročito primetno u mesečnim izveštajima u kojima takve informacije nisu uopšte prisutne. Uprkos tome, na osnovu postojećih merenja se donose ocene o kvalitetu vazduha. Na taj način može se dogoditi da korisnici usluge izveštavanja imaju pogrešnu informaciju o kvalitetu vazduha u Republici Srbiji u globalu ili u pojedinim delovima. Takođe, izveštaji lokalnih institucija osim već navedenih pogrešnih interpretacija podataka nisu uvek lako dostupni građanima, iako ima i mnogobrojnih drugačijih primera.

BATs, BREFs, standardi i inspekcija. Neprestano odlaganje sprovođenja Zakona o integrisanoj kontroli i sprečavanju zagađenja onemogućava korišćenje snažnih alata za sprečavanje zagađenja vazduha. U takvoj situaciji jedini način na koji se može uticati na velike zagađivače ostaje merenje njihovih emisija. Kao što je već navedeno, u toj oblasti takođe postoje određeni izazovi. Sa druge strane, uređaji koji se koriste za sagorevanje čvrstih goriva u domaćinstvima, koji spadaju u male ali mnogobrojnije zagađivače, ne moraju da budu usaglašeni sa bilo kojim standardom u pogledu efikasnosti ili u pogledu emisija zagađujućih materija, i mogu se bezuslovno prodavati na domaćem tržištu. Usled toga je zagađenje iz ovakvih uređaja praktično potpuno nekontrolisano, iako je korišćenje ovih uređaja, prema izveštajima Agencije za zaštitu životne, najvažniji uzrok zagađenja PM₁₀ česticama u Srbiji.⁴⁵ Emisije iz saobraćaja su takođe uzrokovane velikim brojem nestandardnih vozila.

Inspekcija za zaštitu životne sredine je još jedan alat koji je na raspolaganju za unapređenje kvaliteta vazduha. Ipak, inspekcija ne može da nadomesti ogromne nedostatke u strateškom, pravnom i institucionalnom okviru. Inspekcija je povrh toga

slabo opremljena tehnikom i ljudstvom uz nepovoljnu starosnu strukturu zaposlenih. Izveštaji inspekcije ukazuju i na činjenicu da su kazne izrečene zagađivačima često ispod zakonom propisanih minimuma.⁴⁶

FINANSIRANJE^{47,48}

Sredstva za monitoring kvaliteta vazduha za 2017. i 2018. godinu su predviđena u identičnom iznosu od 79.646.000 dinara. Za sada nije moguće utvrditi kakvo je bilo izvršenje sredstava budžeta za 2017. godinu.

Prikaz budžeta za 2016. godinu nije pružao mogućnost uočavanja ove budžetske stavke.

Takođe, nisu dostupne informacije o tome da li je deo sredstava predviđenih za funkcionisanje Zelenog fonda za 2017. godinu utrošen za aktivnosti posvećene unapređenju kvaliteta vazduha.

Unapređenje kvaliteta vazduha trebalo bi da bude posledica reakcije pre svega velikih operatera na uspostavljeni zakonski i institucionalni okvir.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Hitno otpočeti proces donošenja strategije kvaliteta vazduha.
- Otpočeti proces uspostavljanja obavezujućih standarda za uređaje za sagorevanje malih snaga koji se koriste u domaćinstvima (šporete i peći na čvrsta goriva).
- Dopuniti postojeći zakonodavni okvir obavezujućim propisima koji će regulisati efikasnost i emisije uređaja za sagorevanje čvrstih goriva.

Sprovođenje propisa

Kao što je već napomenuto, sprovođenje propisa u ovoj oblasti zapravo zavisi od spremnosti i mogućnosti operatera da svoje poslovanje usklade sa zakonskim normama i moći institucija da obezbede sprovođenje propisa.

- Za početak je potrebno obezbediti da nadležne institucije sprovedu propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu

43 Nacionalni plan za smanjenje emisija, Izveštaj o stanju životne sredine u JP Elektroprivreda Srbije za 2016. godinu.

44 Ibid.

45 Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2016. godine, Agencija za zaštitu životne sredine, 2017.

46 Izveštaj dostupan je na http://www.eko.minpolj.gov.rs/wp-content/uploads/izvestaji/Godisnji_izveštaj_2016.pdf.

47 Svi podaci o raspodeli sredstava za 2017. godinu preuzeti su iz Zakona o budžetu RS za 2017. godinu, koji je dostupan na http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budzetu_republike_srbije_za_2017_godinu-5.html.

48 Svi podaci o raspodeli sredstava za 2018. godinu preuzeti su iz Zakona o budžetu RS za 2018. godinu, koji je dostupan na <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2017/Zakon%20o%20budzetu%202018.pdf>.

vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i za obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.

- U Informaciju o detektovanim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i informacije o mernim stanicama koje ne rade.
- Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje za neometan kvalitetan rad mreža za praćenje kvaliteta vazduha. Naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.
- Treba unaprediti međusektorsku saradnju da bi se omogućilo potpuno sprovođenje važećih pravnih propisa u zemlji.
- Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost, kao i da omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.

Finansiranje

- Obezbediti finansije neophodne za neometan kvalitetan rad mreža za praćenje kvaliteta vazduha.
- Obezbediti finansije neophodne za neometan rad inspekcije.

03. UPRAVLJANJE OTPADOM

PREGLED

Obim i složenost oblasti upravljanja otpadom, kao i veliki broj i vrsta aktera, usklađivanje EU propisa sa zakonodavnim okvirom Republike Srbije čini posebno izazovnim. Samo pitanje primene propisa i kontrole njihove primene predstavlja veliki izazov. Srbija je opterećena i velikom količinom istorijskog otpada i negativnom praksom, koju je pre svega odlikovalo izbegavanje odgovornosti zagađivača za neadekvatno odlaganje otpada, prebacivanje rešavanja problema istorijskog otpada na buduće generacije i nedostatak političke volje da se ovo pitanje prioritizuje.

Ukupna količina otpada koja se proizvede u Republici Srbiji, prema podacima dostavljenim Nacionalnom registru izvora zagađivača, koji vodi Agencija za zaštitu životne sredine, kretala se oko 9 miliona tona godišnje ili 1,3 tone otpada godišnje po stanovniku u periodu 2011-2016. godina.⁴⁹

Udeo opasnog otpada u periodu 2011-2016. godina kretao se od 0,7% do 1,2% u odnosu na ukupnu količinu generisanog otpada.

Ukoliko posmatramo količine otpada po kategorijama otpada na osnovu kataloga otpada, najveću količinu otpada čini kategorija 10 – otpad iz termičkih procesa, i on čini oko 70% od ukupne količine proizvedenog otpada; tako da su najveći proizvođači otpada termoenergetski objekti koji u toku svog rada proizvode leteći pepeo od uglja, ali i druge vrste otpada, kao što su šljaka, otpadi od prerade šljake, mulj i filter pogače.

U skladu sa Pravilnikom o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave („Službeni glasnik RS”, broj 61/10) lokalne samouprave imaju obavezu da četiri puta godišnje urade analize količina i sastava komunalnog otpada na svojoj teritoriji. Tokom 2016. godine podatke je dostavilo 95 lokalnih samouprava, što predstavlja smanjenje broja lokalnih samouprava koje poštuju zakonske propise u ovoj oblasti (2013. godine izveštaje je podnelo 107 lokalnih samouprava). Tamo gde nisu dostavljeni izveštaji urađena je procena količina komunalnog otpada. Na osnovu dostavljenih podataka Agenciji za zaštitu životne sredine i izvršenih procena, ustanovljeno je da se ukupna količina generisanog komunalnog otpada u periodu od 2010. do 2016. godine smanjuje sa 2,65 miliona tona godišnje, koliko je zabeleženo u 2010. godini, na 1,89 miliona tona godišnje u 2016. godini. Istovremeno se prosečni obuhvat prikupljanja otpada povećao sa 72% u 2010. godini na 82% u 2016. godini. Ovo, nažalost, pokazuje da još uvek oko 20% komunalnog otpada završava van sistema prikupljanja i deponovanja otpada koje vrše Javna komunalna preduzeća. Iz perspektive svakog pojedinačnog stanovnika Republike Srbije u 2016. godini, možemo reći da je on dnevno stvarao 0,73 kg otpada ili da je stvorio/la oko 270 kg otpada godišnje.⁵⁰

⁴⁹ Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu 2011 – 2016. godina. (2017). Beograd: Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine. Ceo izveštaj je dostupan na http://www.sepa.gov.rs/download/NRIZ_podaci/Otpad2011-2016.pdf.

⁵⁰ Ibid.

Glavni izazovi upravljanja otpadom u Srbiji još uvek se odnose na obezbeđivanje dobre pokrivenosti i kapaciteta za pružanje osnovnih usluga, kao što su sakupljanje, transport i sanitarno odlaganje otpada. Na osnovu podataka dostavljenih Agenciji za zaštitu životne sredine⁵¹ od strane 297 operatera koji imaju dozvolu za ponovno korišćenje otpada, u toku 2016. godine podvrgnuto je tretmanu 1,68 miliona tona otpada. Od ukupne količine prerađenog otpada najviše su zastupljeni otpadni metali koji sadrže gvožđe, otpadi iz termičkih procesa, odnosno šljaka i leteći pepeo od uglja, a zatim slede papirna i kartonska ambalaža.

Obaveze lokalnih samouprava vezane za obezbeđivanje uslova za selekciju i reciklažu komunalnog otpada i uspostavljanje centara za sakupljanje otpada iz domaćinstava, a koje proističu iz člana 53, tačaka 1 i 2 Izmena i dopuna zakona o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 14/16), realizovane su na simboličnom nivou.

Sistem primarne i sekundarne selekcije ambalažnog otpada u komunalnom sektoru nije uspostavljen u većini lokalnih samouprava što ugrožava ispunjenje nacionalnih ciljeva za ponovno iskorišćenje i reciklažu ambalažnog otpada. Podaci prikazani u Izveštaju o upravljanju otpadom u Republici Srbiji za period od 2011. do 2016. pokazuju tendenciju smanjenja količina ambalažnog otpada koje odvojeno sakupe javna komunalna preduzeća.⁵²

Posebnu opasnost po zdravlje i životnu sredinu predstavlja opasan otpad. U 2016. godini proizvedeno je 74.318 tona opasnog otpada, tj. 10,5 kg po stanovniku na godišnjem nivou. Najveću količinu proizvedenog opasnog otpada, na osnovu kategorizacije iz Kataloga otpada, čini opasan otpad iz kategorije 10 — otpadi iz termičkih procesa kojih je u 2016. godini bilo 29.806 tona, tj. 40% od ukupne količine proizvedenog opasnog otpada.⁵³

Poseban problem predstavlja činjenica da se „opasni kućni otpad“ koji se generiše u domaćinstvima meša sa ostalim otpadom.

Tokom 2016. godine iz Srbije je izvezeno 307.446 tona otpada od čega 16.708 opasnog i 290.738 tona neopasnog otpada. Najveći procenat izvezenog opasnog otpada čine olovne baterije i akumulatori, a zatim i mešavine materijala od mehaničkog tretmana otpada i otpadne kiseline. Više od 60% izvezenog otpada čine metali, ali značajne količine predstavljaju i otpadni papir, karton, staklo, plastična ambalaža i šljaka nastala iz termičkih procesa.⁵⁴

Prisutan je trend izvoza velikih količina otpada za koje postoje prerađivački kapaciteti u Srbiji, dok je u isto vreme uvezeno u Srbiju 112.000 tona otpadnog papira, papirne i kartonske ambalaže. Ukupno je u Srbiju u 2016. godini uvezeno 221.064 tona otpada od čega 163 tone čine olovni akumulatori iz Crne Gore koji imaju karakter opasnog otpada.

51 Ibid.

52 Ibid.

53 Ibid.

54 Ibid.

Odlaganje neopasnog otpada planirano je da se vrši na sanitarnim deponijama, kojih je do sada izgrađeno 10, dok su još 3 u izgradnji (Subotica, Nova Varoš, Indija). Od izgrađenih 10 sanitarnih deponija, osam ima regionalni (Užice, Lapovo, Kikinda, Jagodina, Leskovac, Pirot, Sremska Mitrovica, Pančevo), a dve lokalni karakter (Vranje i Gornji Milanovac).⁵⁵

Svaka lokalna samouprava je imala obavezu izrade Lokalnog plana upravljanja otpadom, a i svaki region obavezu izrade Regionalnog plana upravljanja otpadom. Na posebnoj internet stranici Agencije za zaštitu životne sredine⁵⁶ dostupni su svi dostavljeni planovi upravljanja otpadom.

Prema postojećim podacima šest opština se još nije priključilo nijednom regionu za upravljanje otpadom, a regionalni pristup jedan je od osnovnih načela propisanih Zakonom o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS“, broj 36/09 i 88/10, 14/16).

Veliki broj opština i gradova još uvek ima sopstvene deponije — smetlišta. Prema podacima koje su lokalne samouprave dostavljale Agenciji za zaštitu životne sredine popunjavanjem Upitnika o deponijama na njihovoj teritoriji, JKP organizovano odlažu otpad na 123 deponije (smetlišta). To su uglavnom deponije koje su Strategijom o upravljanju otpadom predviđene za zatvaranje i sanaciju, jer većina ne poseduje ni minimum tehničkih standarda. Ovaj broj treba uzeti sa rezervom, jer 44 lokalne samouprave nisu ispunile svoju zakonsku obavezu i dostavile tražene podatke o deponijama na svojoj teritoriji. Kapaciteti postojećih deponija — smetlišta, u većini opština su popunjeni, a nezadovoljavanje minimuma tehničkih standarda dovodi do hronične kontaminacije podzemnih i površinskih voda, kao i zemljišta, uz stalnu opasnost od eksplozija i požara usled nepostojanja sistema za odvođenje deponijskog gasa.⁵⁷

Ne postoji sistemski monitoring parametara životne sredine, pa nije moguće precizno utvrditi razmere i obim uticaja ovakvog stanja i zagađenja na zdravlje ljudi i životnu sredinu. Oko 70% aktivnih deponija — smetlišta nije predviđeno prostorno-planskim dokumentima i nemaju urađenu studiju uticaja na životnu sredinu, niti potrebne dozvole za rad. Na osnovu podataka dostavljenih Agenciji za zaštitu životne sredine registrovano je 2.170 divljih smetlišta, uz napomenu da podatke o divljim smetlištima nije dostavilo 48 lokalnih samouprava.⁵⁸

Ovakvo stanje i odnos prema otpadu od strane lokalnih samouprava ne samo da je neprihvatljivo sa aspekta zaštite životne sredine i uticaja na zdravlje ljudi, već predstavlja svesno kršenje postojećih zakonskih okvira, dok je adekvatna reakcija od strane nadležnih organa izostala.

55 Ibid.

56 Internet stranica Agencije za zaštitu životne sredine: <http://www.sepa.gov.rs/>.

57 Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu 2011–2016. godina, (2017). Beograd: Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine. Ceo izveštaj je dostupan na http://www.sepa.gov.rs/download/NRIZ_podaci/Otpad2011-2016.pdf.

58 Ibid.

ZAKONODAVNI OKVIR

Usvajanjem Zakona o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS”, broj 36/09 i 88/10, 14/16), kao i Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik RS”, broj 36/2009) i Zakonom o rudarstvu i geološkim istraživanjima („Službeni glasnik RS”, broj 101/15) stvoren je zakonski okvir za uspostavljanje sistema upravljanja otpadom u skladu sa principima i propisima EU. Nacionalna strategija Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine⁵⁹ dala je pregled neophodnih investicija u oblasti upravljanja otpadom, potrebnih da bi sistem u Srbiji dostigao nivo standarda u Evropskoj uniji, kao i jasan vremenski okvir. Nažalost, date smernice nisu ispoštovane u najvećoj meri. Dodatno usmerenje za razvoj sistema dala je Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine („Službeni glasnik RS”, broj 29/2010), kao osnovni strateški dokument koji daje smernice i predlaže korake za racionalno i održivo upravljanje otpadom, a u skladu sa politikom EU u ovoj oblasti.

Zakonom o upravljanju otpadom uređuju se pitanja koja se odnose na: vrste i klasifikaciju otpada; planiranje upravljanja otpadom; subjekte upravljanja otpadom; odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom; organizovanje upravljanja otpadom; upravljanje posebnim tokovima otpada; uslove i postupak izdavanja dozvola za upravljanje otpadom; prekogranično kretanje otpada; izveštavanje o otpadu i baze podataka; finansiranje upravljanja otpadom; nadzor; kazne i druga pitanja od značaja za uspostavljanje i funkcionisanje sistema upravljanja otpadom. Ovim zakonom obezbeđuje se uspostavljanje integralnog sistema upravljanja otpadom, koji treba da prati otpad od njegovog nastanka, preko njegovog sakupljanja, transporta, skladištenja, tretmana, do konačnog odlaganja.

Zakonom o upravljanju otpadom preneti su osnovna načela sistema upravljanja otpadom EU u domaće zakonodavstvo: načelo samodovoljnosti; načelo blizine i regionalnog pristupa upravljanja otpadom; načelo hijerarhije upravljanja otpadom; načelo odgovornosti i načelo „zagađivač plaća”. Takođe, ovim zakonom i pratećim podzakonskim aktima delimično su prenete u domaće zakonodavstvo Okvirna direktiva o otpadu 2008/98/EK; Direktiva o baterijama 2006/66/EK; Direktiva o otpadu od električne i elektronske opreme (WEEE) 2012/19/EK; Direktiva o ograničenju upotrebe određenih opasnih supstanci u električnom i elektronskom otpadu (RoHS II) 2011/65/EK; Direktiva o deponijama 1999/31/EZ; Direktiva o odlaganju polihlorovanih bifenila i polihlorovanih terfenila (PCBs & PCTs) 96/59/EK sa izmenama i dopunama (EC) 596/2009; Uredba (EK) broj 1013/2006 o pošiljkama otpada i Uredba (EK) broj 1418/2007; Direktiva o otpadnim vozilima (ELVs) 2000/53/EK.

Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu („Službeni glasnik RS”, broj 36/09) uređuju se: uslovi zaštite životne sredine koje ambalaža mora da ispunjava za stavljanje u promet; upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom; izveštavanje o ambalaži i ambalažnom otpadu; ekonomski instrumenti; nadzor; kazne i druga pitanja od značaja za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom.

Ciljevi ovog zakona su da u skladu sa načelom održivog razvoja obezbedi: očuvanje prirodnih resursa; zaštitu životne sredine i zdravlja ljudi; omogućiti razvoj savremenih tehnologija proizvodnje ambalaže; uspostavi optimalne modele upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom u skladu sa načelom podele odgovornosti; obezbedi funkcionisanje tržišta na teritoriji Republike Srbije; obezbedi prevenciju stvaranja trgovinskih prepreka; izbegne poremećaje i ograničenja u konkurenciji.

Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu i pratećim podzakonskim aktima u potpunosti je preneti Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu 94/62/EZ, ali ne i dopuna Direktiva 2015/720/EZ koja se odnosi na smanjenje upotrebe lakih plastičnih kesa.

Uredbom o utvrđivanju plana smanjenja ambalažnog otpada za period od 2015. do 2019. godine („Službeni glasnik RS”, broj 144/14) utvrđeni su nacionalni ciljevi upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom, koji se odnose na sakupljanje ambalaže i ambalažnog otpada, ponovno iskorišćenje i reciklažu ambalažnog otpada.

Zakonom o rudarstvu i geološkim istraživanjima i Uredbom Vlade o uslovima i postupku izdavanja dozvola za upravljanje otpadom, kao i kriterijumima, karakterizaciji, klasifikaciji i izveštavanju o rudarskom otpadu („Službeni glasnik RS”, broj 53/17) preneti su u domaće zakonodavstvo glavni principi i prioriteti Direktive Evropskog parlamenta i Saveta 2006/21/EK o upravljanju otpadom od ekstraktivne industrije, kao i relevantne odluke Komisije uz Direktivu (2009/335/EK, 2009/337/EK, 2009/358/EK, 2009/359/EK i 2009/360/EK). Prema odredbama Direktive 2006/21/EZ o upravljanju rudarskim otpadom i načinima njenog transponovanja, rudarskim otpadom se smatra otpad koji se stvara tokom geoloških istraživanja, eksploatacije, pripreme i skladištenja mineralnih sirovina (osim voda) i rada kamenoloma. Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU, predviđeno je da se pripreme i usvoje podzakonski akti kojima će se potpuno preneti Direktiva 2006/21/EU u periodu od 2016-2018. godine. Vlada je 29. maja donela Uredbu o uslovima i postupku izdavanja dozvole za upravljanje otpadom, kao i kriterijumima, karakterizaciji, klasifikaciji i izveštavanju o rudarskom otpadu („Službeni glasnik RS”, broj 53/17),⁶⁰ sa danom primene od 1. januara 2020. godine. Direktiva u potpunosti mora biti implementirana do kraja 2022. godine.

U toku je izrada Katastra rudarskog otpada sa ciljem da se razvije i unapredi sistem upravljanja rudarskim otpadom u Srbiji.⁶¹

Transponovanje Direktive 86/278/EEZ o zaštiti životne sredine, a posebno zemljišta, pri korišćenju kanizacionog mulja u poljoprivredi još je u ranoj fazi, a podzakonska akta koja treba da omoguće njeno transponovanje u domaće zakonodavstvo trebalo bi da se donesu do kraja III kvartala 2020. godine.

Uredba EU br. 1257/2013 o reciklaži brodova nije transponovana u domaće zakonodavstvo.

⁵⁹ Strategija je dostupna na: <http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-SRP-FINAL>.

⁶⁰ Iz prezentacije Toplice Marjanovića iz organizacije Mladi istraživači Bor sa 12. Simpozijuma „Reciklažne tehnologije i održivi razvoj”.

⁶¹ <http://katastarrudarskogotpada.rs/>

Najnovija forma u oblasti upravljanja otpadom je Dokument o kretanju opasnog otpada, koji je usvojen 13. februara 2017. godine. Na osnovu člana 46, stava 10 Zakona o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS”, broj 36/09, 88/10 i 14/16) donesen je Pravilnik o obrascu Dokumenta o kretanju opasnog otpada, obrascu prethodnog obaveštenja, načinu njegovog dostavljanja, kao i uputstvo za njihovo popunjavanje („Službeni glasnik RS”, broj 17). Obrazac Dokumenta o kretanju opasnog otpada dostavlja se Agenciji za zaštitu životne sredine u elektronskom obliku, unosom podataka u informacioni sistem Nacionalnog registra izvora najkasnije 15 dana od završetka kretanja otpada sa finalnim, dopunjenim podacima o otpadu, a u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita podataka. Obrazac prethodnog obaveštenja (najava kretanja opasnog otpada) se dostavlja isključivo elektronskim putem Agenciji za zaštitu životne sredine, i to unosom u informacioni sistem Nacionalnog registra izvora zagađivanja⁶² najmanje 48 sati pre započinjanja kretanja otpada. Bez unetog prethodnog obaveštenja u zakonski propisanom roku, Dokument o kretanju opasnog otpada nije moguće kreirati.

SPROVOĐENJE PROPISA

Osnovni problem u oblasti upravljanja otpadom predstavlja nepoštovanje propisa i nedostatak sprovođenja kaznene politike prema onima koji propise ne poštuju, posebno kada su u pitanju lokalne samouprave i javna komunalna preduzeća.

Zakon o inspekcijском nadzoru („Službeni glasnik RS”, broj 36/2015) propisao je da je Ministarstvo zaštite životne sredine dužno da na svojoj internet stranici objavi kontrolne liste za svoju oblast i za sve vrste pregleda. Na sajtu ministarstva postoji 25 kontrolnih lista za kontrolu upravljanja otpadom. Kontrolne liste su dokumenta sa spisikom prioritetnih pitanja provere čija je sadržina povezana sa propisima po oblastima i podoblastima. Inspekcija za zaštitu životne sredine dužna je da na svojoj internet stranici objavi Plan inspekcijских pregleda za tekuću godinu. Učestalost pregleda zavisi od stepena rizika operatera da svojim delovanjem ima veće ili manje štetne posledice po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Što je operater sa većim stepenom rizika, imaće i veći broj nadzora u toku godine. Stepen rizika u upravljanju otpadom određuje inspektor u toku pripreme za nadzor, kao i tokom nadzora. Uočeni su problemi na kontrolnim listama iz 2016. godine, pa su neke inovirane 2017. godine. Glavni problem je taj što pitanja nisu bila usklađena sa izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom i pojedinim podzakonskim aktima. U izmenama kontrolnih lista izrađena je kontrolna lista za procenu rizika operatera postrojenja za upravljanje otpadom koja uključuje i uputstvo za njenu primenu.⁶³

Podaci o upravljanju otpadom u Republici Srbiji se prikupljaju u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom. Izveštavanjem su obuhvaćene sve vrste otpada osim onih navedenih u članu 4 Zakona koji se odnosi na izuzetke od primene. Svi obveznici izveštavanja su dužni da vode i čuvaju dnevnu evidenciju o količinama generisanog,

preuzetog, iskorišćenog, deponovanog, uvezenog ili izvezenog otpada i da dostavljaju Agenciji za zaštitu životne sredine godišnji izveštaj.⁶⁴

Podaci se prikupljaju u skladu sa sledećim dokumentima:

1. Pravilnikom o metodologiji za izradu nacionalnog i lokalnog registra izvora zagađivanja, kao i metodologiji za vrste, načine i rokove prikupljanja podataka („Službeni glasnik RS”, broj 91/2010, 10/2013 i 98/2016),

2. Pravilnikom o obrascu dnevne evidencije i godišnjeg izveštaja o otpadu sa uputstvom za njegovo popunjavanje („Službeni glasnik RS”, broj 95/2010) i 88/2015),

3. Pravilnikom o obrascima izveštaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom („Službeni glasnik RS”, broj 21/2010 i 10/2013),

4. Uredbom o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS”, broj 54/2010, 86/2011, 41/2013 — dr. pravilnik i 3/2014),

5. Pravilnikom o obrascu Dokumenta o kretanju opasnog otpada, obrascu prethodnog obaveštenja, načinu njegovog dostavljanja i uputstvu za njihovo popunjavanje („Službeni glasnik RS”, broj 17/17).

Preduzeća koja proizvode ili upravljaju ambalažom i ambalažnim otpadom imaju obavezu da u svom radu postupaju u skladu sa odredbama Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu, kao i odgovarajućim podzakonskim aktima, i da o tome dostavljaju godišnje izveštaje nadležnim organima. Proizvođač, uvoznik, paker/punilac i isporučilac ambalažnim otpadom mogu upravljati na tri načina, i to tako što će:

1. Preneti svoje obaveze na operatera sistema upravljanja ambalažnim otpadom u skladu sa članom 24 Zakona i dostaviti godišnji izveštaj Agenciji za zaštitu životne sredine.

2. Obezbediti sopstveno upravljanje ambalažnim otpadom u skladu sa članom 25 i 26 i dostaviti godišnji izveštaj Agenciji za zaštitu životne sredine.

3. Dostaviti godišnji izveštaj Agenciji za zaštitu životne sredine i platiti naknadu koju će mu propisati Ministarstvo na osnovu dostavljenog izveštaja, a u skladu sa Uredbom o kriterijumima za obračun naknade za ambalažu ili upakovan proizvod i oslobađanje od plaćanja naknade, obveznicima plaćanja, visini naknade, kao i o načinu obračunavanja i plaćanja naknade („Službeni glasnik RS”, broj 8/10).

Šest operatera u Srbiji ima dozvolu za upravljanje ambalažnim otpadom: Sekopak, Ekostar pak, Cenex, Tehno eko pak, Ekopak sistem i Delta-pak.

Količina ambalaže koja je u 2016. puštena na tržište Republike Srbije od strane

⁶² Podaci se unose na stranici <http://www.sepa.gov.rs/index.php?menu=20170&id=20004&akcija=showAll>.

⁶³ Sve kontrolne liste dostupne na sledećoj adresi: <http://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obraci/spisak-kontrolnih-listi-u-sektoru-inspekcije-za-zastitu-zivotne-sredine/oblast-kontrola-upravljanja-otpadom/>.

⁶⁴ Nacionalni registar izvora zagađivanja.

pravnih lica ili preduzetnika koji su svoje obaveze preneli na operatere iznosi 344.661,8 tona, dok 277 obveznika koji nisu preneli svoju obavezu na operatera za upravljanje ambalažnim otpadom, na tržište su plasirali ukupno 4.139 tona. Operateri sistema prijavili su da su u 2016. godini obezbedili sakupljanje 155.645 tona ambalažnog otpada, što iznosi 47,4% od ukupnih količina stavljenih na tržište, čime je nacionalni cilj za 2016. godinu od 44% premašen za 3%.

U praksi, operateri sistema naplaćuju od preduzeća koja su na njih prenela obavezu, naknadu za ambalažu za količinu ambalaže plasirane na tržište, a ova finansijska sredstva se ulažu u sistem sakupljanja ambalažnog otpada. Veliki broj operatera sistema i njihova međusobna borba za klijente dovela do toga da je naknada za ambalažu u Srbiji višestruko niža nego u državama regiona, te su samim tim i finansijska ulaganja nedovoljna da bi se postigao efekat koji se očekivao primenom ovog zakona, a to je: uspostavljanje infrastrukture za odvojeno sakupljanje ambalažnog otpada u komunalnom sektoru. Operateri su bili prinuđeni da svoju obavezu ispunjenja nacionalnih ciljeva za ponovno iskorišćenje i reciklažu ostvaruju putem ulaganja u jeftinije izvore sakupljanja, kao što je sakupljanje ambalažnog otpada generisanog u industriji i komercijalnom sektoru. Procenat sakupljanja za ambalažni otpad koji se nalazi kod privrednih subjekata premašuje ciljeve postavljenje još uvek važećom direktivom (Direktiva 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu / *Directive 94/62/EC on Packing and Packing Waste*), dok je dostizanje specifičnog cilja za ambalažno staklo koje se pretežno nalazi u komunalnom otpadu i HoReCa sektoru izuzetno problematično.

Takođe, otpadna PET ambalaža koja se nalazi u komunalnom otpadu, prema podacima Srpske asocijacije reciklera ambalažnog otpada, sakuplja se u najvećoj meri zahvaljujući neformalnim sakupljačima koji sakupe oko 80% PET boca koje se u Srbiji recikliraju, dok svega 20% dolazi od sakupljanja komunalnih preduzeća.

Iako je Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu potpuno transponovana EU direktiva, postoje brojni problemi u njenoj primeni. Od početka primene zakona do danas nijednom nije izvršen inspekcijski nadzor obvezničke privrede a ni operatera sistema. U najvećem broju lokalnih samouprava nije razvijen sistem primarne selekcije otpada iz domaćinstava, niti postoji zadovoljavajući broj sortirnica na kojima se može sprovesti sekundarna selekcija otpada. Iako je postojeći sistem dao odlične rezultate u sakupljanju ambalažnog otpada iz industrije i komercijalnog sektora, usled nedovoljno razvijenog sakupljanja ambalažnog otpada u komunalnom sektoru u narednim godinama ispunjenje propisanih ciljeva će biti dovedeno u pitanje.

FINANSIRANJE

Princip *zagađivač plaća* osnov je finansijskih mehanizama za upravljanje otpadom. Privredni subjekti i građani plaćaju različite usluge i naknade za prikupljanje, odnošenje i odlaganje otpada i/ili zaštitu životne sredine koje variraju među lokalnim samoupravama i regionima. Deo prikupljenih sredstava od naknada troši se na uklanjanje divljih deponija i to pre svega zbog neefikasnog sistema pronalaženja i kažnjavanja krivaca za njihovo nastajanje, što dodatno smanjuje mogućnosti ulaga-

nja ovih sredstava u izgradnju sistema upravljanja otpadom. Deo sredstava Zelenog fonda prikupljenih preko Ministarstva zaštite životne sredine isplaćuje se reciklažnoj industriji.

Sredstva potrebna za uspostavljanje sistema upravljanja otpadom u javnosti nadležni organi prikazuju kao velika i insistiraju na tome da bez pomoći sa strane, u vidu donacija ili uspostavljanja javno-privatnih partnerstava, neće biti moguće uspostaviti sistem. U realnosti postoji određen disbalans po pitanju neophodnih investicija i raspoloživih sredstava, ali sa odgovornim upravljanjem i racionalnom potrošnjom postojećih sredstava mnogo manje sredstava bi trebalo nadomestiti.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Unaprediti sistem za kontrolu upravljanja otpadom sa posebnim akcentom na kretanje i odlaganje otpada.
- Unaprediti zakonski okvir radi uspostavljanja strože kontrole operatera sistema i veće transparentnost njihovog rada.
- Razviti partnersku saradnju sa civilnim sektorom i uključiti ga u proces izrade novih propisa i praćenje primene postojećih.
- Obustaviti sve aktivnosti vezane za izmenu i dopunu Zakona o upravljanju otpadom kojima bi se „legalizovao“ uvoz otpada za potrebe koprosuiranja i njegovog ponovnog korišćenja kao alternativnog goriva.

Sprovođenje propisa

- Stvoriti ekonomski model koji će motivisati lokalne samouprave da otpad odlažu na sanitarne deponije i ubrzaju proces zatvaranja i sanacije deponija/smetlišta.
- Obezbediti preduslove za primenu principa hijerarhije upravljanja otpadom sa akcentom na prevenciju nastajanja otpada, i ponovnu upotrebu i reciklažu otpada. Osigurati sistem javnog izveštavanja o emisijama sa deponija/smetlišta kojima rukovode JKP.
- Obezbediti primenu principa „zagađivač plaća“ i sprovesti inspekcijsku kontrolu obvezničke industrije kako bi se osiguralo istinito izveštavanje.
- Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i štetnosti posledica koje neadekvatno upravljanje otpadom ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

- Razviti kapacitete institucija na svim nivoima za praćenje i kontrolu sprovođenja propisa.
- Razviti efikasan sudski sistem, sposoban da prati i efikasno sprovodi propise iz oblasti upravljanja otpadom.

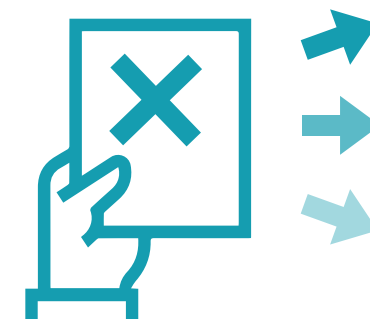
Finansiranje

- Obezbediti finansijsku podršku regionima i lokalnim samoupravama za pripremu dokumentacije neophodne za dobijanje sredstava EU potrebnih za izgradnju sanitarnih deponija.
- Obezbediti sredstva za finansiranje projekata sanacije deponija/smetlišta, uvođenja selektivnog prikupljanja otpada, izgradnju transfer-stanica i izgradnju sanitarnih deponija.
- Obezbediti sredstva za informisanje i edukaciju o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i u partnerstvu sa OCD i medijima sprovesti informisanje i edukaciju.

UPRAVLJANJE OTPADOM



Približno 70% aktivnih deponija / smetlišta nema urađenu studiju uticaja na životnu sredinu i potrebnu dozvolu za rad.



Na osnovu podataka dostavljenih Agenciji za zaštitu životne sredine, registrovano je **2170 divljih smetlišta.**

Napomena: Podatke o divljim smetlištima nije dostavilo 48 lokalnih samouprava.

04. KVALITET VODE

PREGLED

Oblast kvaliteta voda se često označava kao jedna od najzahtevnijih u procesu pristupanja EU, naročito imajući u vidu potrebna sredstva i kapacitet. Nažalost, trenutni razvoj situacije ne nagoveštava da je Vlada odlučila da se ozbiljnije pozabavi ovom oblašću. Preko potrebno povećanje ulaganja, kao i jačanje stručnih kapaciteta u nadležnim institucijama, i dalje izostaju.

Glavne probleme u ovoj oblasti predstavljaju mali procenat prečišćavanja otpadnih voda, slaba kontrola korišćenja podzemnih voda, slaba kontrola korišćenja rečnih sedimenata, ilegalna gradnja na vodnom zemljištu i stihijska izgradnja malih hidroelektrana. Takođe, nedovoljno integrisanje održivog upravljanja vodnim resursima u druge sektore i dalje predstavlja kočnicu za sistemsko unapređenje stanja vodnog sistema.

Osim toga, u toku je razvoj specifičnih planova implementacije za četiri direktive EU u oblasti voda, a to su: Okvirna direktiva o vodama, Nitratna direktiva, Direktiva o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda i Direktiva o vodi za piće. U toku je implementacija nekoliko međunarodnih projekata (GEF-DYNA, FORRET) koji mogu da iniciraju unapređenje prakse upravljanja vodnim resursima u Srbiji.

ZAKONODAVNI OKVIR

Dokumenti usvojeni u prethodnom periodu su sledeći:

- Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine („Službeni glasnik RS”, broj 3/2017);
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama („Službeni glasnik RS”, broj 101/2016).

Legislativa vezana za vode u Republici Srbiji ni nakon donošenja izmena i dopuna Zakona o vodama nije u potpunosti usklađena sa EU legislativom.

Plan upravljanja vodama za sliv Dunava na teritoriji Republike Srbije nije usvojen. Draft plana je pripremljen, međutim, pošto ovaj plan ne sledi u potpunosti odredbe Okvirne direktive o vodama, odlučeno je da se ovaj draft ne usvaja. U toku je izrada novog Zakona o vodama, koji će u potpunosti implementirati EU legislativu vezanu za vode, a zatim će se u skladu sa tim novim Zakonom uraditi planovi upravljanja vodama, vremenski usklađeni sa trećim ciklusom izrade planova upravljanja za rečne slivove u EU (2022-2027). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede je formiralo radnu grupu za razvoj elemenata za izradu planova upravljanja vodama u koju je takođe uključen civilni sektor. Radna grupa je do sada održala jedan radni sastanak.

U toku je izrada specifičnih planova za implementaciju EU direktiva iz oblasti voda (DSIP), i to: Okvirne direktive o vodama, Nitratne direktive, Direktive o prečišćavanju ko-

munalnih otpadnih voda i Direktive o vodi za piće. Proces izrade DSIP-ova se sprovodi u okviru projekta „Dalja implementacija Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine”,⁶⁵ i od samog početka je participativan i uključuje i predstavnike civilnih organizacija (članovi radnih grupa su i predstavnici organizacija-članica Koalicije 27). Od svih članova radnih grupa je zahtevano da potpišu izjave o poverljivosti kojima su se obavezali da informacije do kojih dođu tokom rada radnih grupa neće deliti sa trećim licima i sa širom javnošću. U dopisu kojim se Direkcija za vode obratila svim članovima radnih grupa ove informacije su označene kao deo pregovaračke platforme, što je u skladu sa Uredbom o kancelarijskom poslovanju, te postaju dostupne javnosti tek sa otvaranjem poglavlja za pregovore sa EU.

SPROVOĐENJE PROPISA

Problemi u primeni i sprovođenju planskih i zakonskih dokumenata u oblasti upravljanja vodama su i dalje brojni. U prethodnom periodu nije bilo značajnijih pomaka u pogledu jačanja kapaciteta nadležnih institucija i organizacija. **Naprotiv, utisak je da kapaciteti slabe, odnosno da dolazi do osipanja kvalitetnog stručnog kadra.**

Glavni problem i dalje ostaje kontrola i sprečavanje zagađivanja voda, kontrola korišćenja rečnih nanosa, kontrola korišćenja podzemnih voda, kao i kontrola izgradnje i sprečavanja ilegalne izgradnje na vodnom zemljištu. Prema podacima Direkcije za vode, **u Srbiji trenutno ima 17 vodoprivrednih inspektora što je nedovoljno da se na adekvatan način pokrije cela teritorija Srbije sa svih aspekata upravljanja vodama.**

Intenzivna i slabo kontrolisana eksploatacija rečnih nanosa, pre svega šljunka na Drini i Moravi, i dalje predstavlja ozbiljan problem kako za upravljanje vodama tako i za druge povezane sektore (zaštita prirode, poljoprivreda, pa i turizam). Kroz publikaciju „Prirodni resursi i koruptivne prakse”, koju je priredila grupa organizacija civilnog društva⁶⁶ 2017. godine, obrazloženi su glavni problemi u ovoj oblasti, a oni se mogu sumirati na sledeći način:

- Kriterijumi za odlučivanje o eksploatacijama su izrazito niski. Bez obzira na očigledni uticaj na vodne i prirodne resurse, prolaznost zahteva je veoma visoka. Prema raspoloživim informacijama, ne postoji primer eksploatacije šljunka za koju je rađena studija procene uticaja na životnu sredinu;
- nedostatak i slab kvalitet inspeksijske kontrole korisnika šljunkara;
- neadekvatno prijavljivanje iskopanih količina (korisnici sami prijavljuju količine), pa to prouzrokuje neodgovarajuću naplatu taksi za korišćenje javnih dobara;
- nepoštovanje propisanih uslova (vodni uslovi, uslovi zaštite prirode).

⁶⁵ Projekat EuropeAid/135629/IH/SER/RS.

⁶⁶ „Prirodni resursi i koruptivne prakse. Beogradska otvorena škola, Podrinjski antikorupcijski tim i „Rzav – God save Rzav”. Publikacija je dostupna na <https://drive.google.com/file/d/0ByE6Kk5HRKJDZVJvNWR0RUlN3c/view>.

Lokalno stanovništvo u okolini područja gde se nalazi veliki broj eksploatacija, postalo je svesno ozbiljnosti ovog problema i posledica koje nastaju neadekvatnim planiranjem i korišćenjem rečnog nanosa. Zbog toga i čudi odsustvo reakcije nadležnih organa. Osim defanzivnih reakcija na navedenu publikaciju,⁶⁷ nisu vidljive ozbiljnije namere da se pristupi rešavanju ovog problema. Sa poslednjim izmenama Zakona o vodama uvedena je i obaveza izrade plana vađena rečnih nanosa. Prvi ovakav plan usvojen je u septembru 2017. godine,⁶⁸ a u njegovu izradu nije bila uključena javnost. Ostaje da se vidi da li će ovaj dokument obezbediti bolje planiranje i kontrolu korišćenja rečnih nanosa.

Druga neuralgična tačka upravljanja i očuvanja vodnih resursa u Srbiji je izgradnja malih hidroelektrana. **Slično kao i u slučaju eksploatacije rečnih sedimenata, i ovde je očigledno odsustvo strateškog pristupa u planiranju i kontroli izgradnje, ali i eksploatacije ovih objekata.** U toku je implementacija projekta izrade katastra malih hidroelektrana, koji je finansiran od strane EU (EuropeAid/135623/IH/SER/RS). Detalji ovog projekta, kao ni činjenica da li je planirano i omogućeno učešće javnosti u ovom projektu, nisu poznati.

Oblast voda se često ističe kao finansijski najzahtevnija u okviru poglavlja 27. Najveći fondovi potrebni su za infrastrukturne mere za poboljšanje kvaliteta vode, odnosno izgradnju postojenja za prečišćavanje otpadnih voda, rešavanje problema snabdevanja stanovništva vodom za piće, izgradnju sistema za odbranu od poplava i dr. Jasno je da Srbija sa svojom ekonomijom neće moći sama da finansira ove troškove koji se procenjuju na više milijardi evra. **Ono što zabrinjava je odsustvo strateškog pristupa u rešavanju ovog izazova i traženja alternativnih rešenja kako bi se umanjili troškovi.** Svakako da se bar deo troškova može smanjiti kroz razvoj posebnih tehnologija, prenos znanja, i primenom prirodnih rešenja u prečišćavanju voda i ublažavanju poplava.

Pozitivni primeri prakse upravljanja vodama u Srbiji se ogledaju kroz dobru saradnju sa međunarodnim institucijama, pre svega sa Međunarodnom komisijom za zaštitu Dunava (ICPDR) i sa Međunarodnom komisijom za basen reke Sava (ISRBC). Kroz saradnju nadležnih institucija u Srbiji sa ove dve međunarodne institucije došlo se do realizacije nekoliko značajnih projekata kao što su:

- Razvoj projekta prekogranične šumske retencije za integralno upravljanje rizicima od poplava, životnom sredinom i šumama – FORRET, koji se ostvaruje u okviru Interreg programa prekogranične saradnje između Srbije i Hrvatske, i
- Hidromorfologija i obnavljanje reka u basenu reke Dunav – GEF-DYNA.⁶⁹

67 Odgovor RD Vode na publikaciju nalazi se na ovom linku <https://drive.google.com/file/d/1mFvZigR2q97vTFInO-ETxdqNt7Tgy6KeS/view>.

68 Pravilnik o utvrđivanju Plana vađenja rečnih nanosa za period od avgusta 2017. do avgusta 2019. godine, „Službeni glasnik RS”, broj 82/2017.

69 Detalji projekta dostupni su na <https://www.thegef.org/project/danube-river-basin-hydromorphology-and-river-restoration-dyna>.

U okviru implementacije EU legislative u oblasti voda, a naročito Okvirne direktive o vodama, posebna pažnja mora biti posvećena obnavljanju reka i vlažnih staništa, odnosno poboljšanju njihovog ekološkog statusa. Nadamo se da će dva navedena projekta inicirati jači napredak Srbije u ovom aspektu.

Izazov boljeg međusektorskog povezivanja i saradnje u oblasti upravljanja vodama i dalje stoji kao ozbiljna prepreka napretku u ovoj oblasti.

FINANSIRANJE

Ukupna budžetska izdvajanja za upravljanje vodama je teško pratiti pošto se ona ostvaruju kroz više budžetskih linija i kroz više ministarstava (kapitalna ulaganja, sufinansiranje međunarodnih projekata i dr.), ali postoji opšta saglasnost stručne javnosti da su ona i dalje višestruko manja od potrebnih.

Prema Uredbi o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2017. godini,⁷⁰ iz Budžetskog fonda za vode je izdvojeno 2,5 milijarde dinara, i to za: uređenje i korišćenje voda, zaštitu voda od zagađenja, uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda i za planiranje i međunarodnu saradnju u oblasti voda. U 2018. godini za iste namene su izdvojene 3,3 milijarde dinara.⁷¹ Ovaj porast budžetskih sredstava u sektoru voda treba uzeti sa rezervom, jer se odnosi samo na jedan deo finansija koje se slivaju u sektor voda, ali ipak on daje određenu nadu da će se preko potrebni fondovi pojačati.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi primene EU direktiva.
- Razvoj konkretnog plana i mera za unapređenje monitoringa kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.
- Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.

Sprovođenje propisa

- Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za

70 „Službeni glasnik RS”, broj 17/2017.

71 Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2018. godini, Službeni glasnik RS, broj 13/2018.

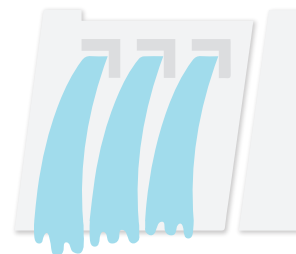
upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou, jer složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.

- Razvoj strukturirane saradnje sa drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda, prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.
- Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.
- Integracija „prirodnih“ rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.
- Odlučniji pristup prilikom određivanja cena vode.
- Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane mini-hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte, jesu veoma ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.

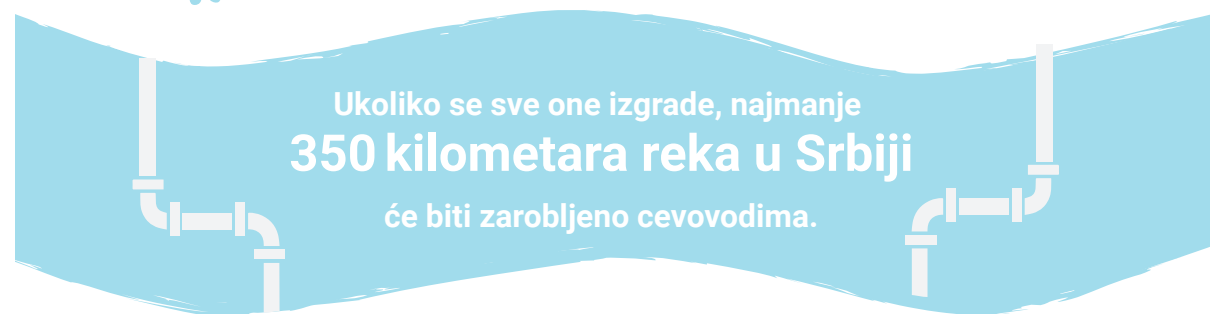
Finansiranje

- Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti na upravljanju i zaštiti voda.

KVALITET VODE



U Srbiji postoji preko 350 dodeljenih lokacija za izgradnju mini-hidroelektrana.

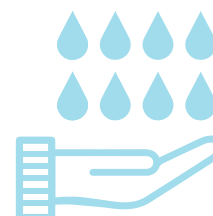


Ukoliko se sve one izgrade, najmanje **350 kilometara reka u Srbiji** će biti zarobljeno cevovodima.

SRBIJA 10%



EU 80%



MANJE OD 10%

STANOVNIŠTVA U SRBIJI JE OBUHVAĆENO NEKIM STEPENOM PREČIŠĆAVANJA OTPADNIH VODA. U EVROPSKOJ UNIJI JE TAJ PROCENAT

IZNAD 80%

Zdravi i očuvani vodeni ekosistemi mogu značajno doprineti ublažavanju poplava i ublažavanju posledica klimatskih promena.

05. ZAŠTITA PRIRODE

PREGLED

Problemi u zaštiti prirode u Srbiji su brojni i javljaju se u svim aspektima ove oblasti, a neki od njih su i stagniranje površine pod zaštitom, neusaglašenost sektorskih politika, nedostatak aktivnih mera zaštite, nedostatak sredstava, problemi upravljanja i provođenja upravljačkih dokumenata, nedovoljno dosledno provođenje zakona, nedovoljna kontrola i monitoring, neefikasno identifikovanje i neadekvatno procesuiranje prekršilaca u oblasti zaštite prirode i drugo. Rešavanju ovih problema mora da se pristupi sistematično i uz međusobnu saradnju različitih sektora i povećana ulaganja u ovu oblast.

Iako se u Republici Srbiji već skoro deset godina intenzivno, kroz programe i projekte nadležnog Ministarstva i projekte OCD, radi na podizanju kapaciteta, transponovanju Direktive o pticama i Direktive o staništima, kao i pripremama za uspostavljanje Ekološke mreže i Natura 2000, napredak je veoma mali, a zaštita prirode i dalje ostaje marginalizovana.

Uspostavljanjem novog Ministarstva za zaštitu životne sredine dobijena je prilika da se rad na zaštiti vrsta i staništa bolje organizuje i intenzivira. Ali, sudeći po organizacionoj strukturi Ministarstva, odnosno broju zaposlenih u sektoru za zaštitu prirode, finansijskim sredstvima koja se izdvajaju za ovu oblast i aktivnostima koje se planiraju i realizuju, zaštita prirode će se i dalje suočavati sa brojnim problemima.

Saradnja institucija, pregovaračke grupe za poglavlje 27 i OCD u oblasti zaštite prirode bi trebalo da bude unapređena, pri čemu bi poseban naglasak trebalo da bude na nastavku razmene informacija o pripremi pregovaračke pozicije za oblast zaštita prirode.

ZAKONODAVNI OKVIR

Konsultacije za izradu Strategije zaštite prirode Republike Srbije za period od 2016. do 2026. godine su obavljene još 2014. godine, ali ovaj proces je bio u zastoju do sredine novembra 2016. kada je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine oglasilo javni uvid za nacrt dokumenta, a javnost je imala pravo na komentarisanje tokom 10 dana. Iako se Ministarstvo obavezalo da će na sajtu objaviti Izveštaj o izvršenom javnom uvidu, on do danas nije objavljen, niti je javnost upoznata sa trenutnim statusom ove Strategije.⁷²

Zakonom o zaštiti prirode Republike Srbije uveden je novi instrument u oblast zaštite prirode – ocena prihvatljivosti, kao osnovni mehanizam zaštite evropske ekološke mreže Natura 2000. Uredba o oceni prihvatljivosti je jedan od ključnih propisa za transponovanje i sprovođenje člana 6 Direktive o staništima EU. Proces izrade Uredbe o oceni prihvatljivosti, u kome su predstavnici organizacija civilnog društva učestvo-

vali, završen je od strane nadležnog ministarstva, ali ova uredba, iako je to najavljivano i planirano za 2017. godinu, još uvek nije usvojena od strane Vlade Republike Srbije. Prema novom planu, očekuje se usvajanje ovog dokumenta u junu 2018.⁷³

U decembru 2016. Srbija je napravila korak unazad u procesu pridruživanja Evropskoj Uniji i poštovanja međunarodnih sporazuma, kada je ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine doneo Pravilnik o dopunama Pravilnika o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva („Službeni glasnik RS“, broj 98/2016).⁷⁴ Dopuna se sastojala u tome da je kod četiri vrste ptica (jastreb, siva čaplja, siva vrana i veliki vranac)⁷⁵ vraćena oznaka L (lovna vrsta), što je u suprotnosti sa odredbama Direktive o pticama EU i Bernskom konvencijom. Bez obzira na to što je intencija zakonodavca bila da označi vrste koje će biti predmet derogacije, suštinski je opštim propisom omogućeno određivanje kvota i lov cele godine za vrste koje se uopšte ne nalaze u Aneksu II Direktive o pticama (vrste na koje je na području EU, odnosno u državama članicama, dozvoljen lov). Ova činjenica, kao i činjenica da dosadašnja praksa ne poznaje minimum procedura neophodnih za derogaciju, **pokazuje da Republika Srbija posle niza godina ne uspeva da svoje zakonodavstvo u potpunosti uskladi sa odredbama Direktive o pticama, tj. njenim članovima 7 i 9.**

U junu 2017. je usvojena Strategija razvoja grada Beograda do 2021. godine.⁷⁶ Izrada Strategije je obavljena bez učešća javnosti, a nije obezbeđen ni javni uvid pre samog donošenja Strategije. Strategija, između ostalog, predviđa izradu nove luke na Dunavu, i to na međunarodno značajnom području za ptice (IBA)⁷⁷ i potencijalnom Natura 2000 području.

Očekuje se da će poboljšanja u zaštiti divljih vrsta i njihovih staništa biti ostvarena kroz usvajanje Zakona o potvrđivanju Sporazuma o očuvanju populacija slepih miševa u Evropi, koji je nastao iz međunarodne Konvencije o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja.⁷⁸ Procedura za donošenje ovog Zakona je trenutno u toku, a nije naznačeno da li će javnost biti uključena u ovaj proces.

Određeni napredak ostvaren je u procesu organizacije i umrežavanja organa nadležnih za reagovanje u slučajevima uništavanja prirode, i to kroz izradu nacrtu protokola o postupanju i saradnji organa i organizacija na suzbijanju nelegalnog ubijanja, zarobljavanja i trgovine divljim vrstama životinja. Radi intenziviranja postupka donošenja Protokola, održan je sastanak Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine i Mi-

⁷³ Čitav plan rada Vlade dostupan je na <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/zakoni/Plan%20Rada%20Vlade%202018.PDF>.

⁷⁴ Pravilnik dostupan je na http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/081216-pravilnik_o_dopunama_pravilnika_o_proglašenju_i_zastiti_strogo_zasticenih_i_zasticenih_divljih_vrsta_biljaka_zivotinja_i_gljiva.html.

⁷⁵ Pravilnik je dostupan na http://www.paragraf.rs/izmene_i_dopune/080916-pravilnik_o_izmenama_i_dopuni_pravilnika_o_proglašavanju_lovostajem_zasticenih_vrsta_divljaci.html.

⁷⁶ Strategija je dostupna na http://www.beograd.rs/images/file/8482b593767213b8926a3fc6988e-ca50_1021365819.pdf.

⁷⁷ Puzović, S., Sekulić, G., Stojnić, N., Grubač, B., Tucakov, M. (2009). Značajna područja za ptice u Srbiji. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, Zavod za zaštitu prirode Srbije, Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, str. 88-91.

⁷⁸ <http://www.ekologija.gov.rs/odrzan-22-sastanak-savetodavnog-odbora-sporazuma-o-ocuvanju-populacija-slepih-miseva-u-evropi-unepeurobats/>

⁷² Podaci su dostupni na <http://www.ekologija.gov.rs/javni-vid-o-predlogu-strategije-o-zastiti-prirode/> i <http://www.ekologija.gov.rs/saopštenja/saopštenja-sektora-za-prirodne-resurse/>.

nistarstva unutrašnjih poslova. U proces izrade Protokola bile su uključene i OCD, koje su pozvane da daju stručno mišljenje o dokumentu. Međutim, još nije poznato da li je izrada nacrtu protokola završena, niti da li je pokrenut postupak za njegovo usvajanje.

Prema obaveštenjima o pokretanju postupka zaštite, objavljenim na sajtu Ministarstva, tokom 2017. godine pokrenut je postupak zaštite za ukupno 31 prirodno dobro, od čega je 15 ovim postupkom prošlo kroz reviziju zaštite, dok je u decembru 2016. pokrenut postupak zaštite jednog zaštićenog staništa. Tokom prva dva meseca 2018. predložena su još četiri područja za zaštitu. Ukupna površina predložena za zaštitu uvećana je za oko 69 hiljada hektara (69.118,49 ha).⁷⁹ Nema informacija od strane Ministarstva o daljem procesu pokrenutih postupaka zaštite, pa su predložena područja i dalje pod mogućim negativnim uticajima bez jasnih mehanizama njihove zaštite.

Početkom 2018. godine učinjen je napredak u pripremi pregovaračke pozicije za poglavlje 27 u oblasti zaštite prirode. U ovu svrhu izrađen je Predlog tehničkih adaptacija (izmena i dopuna) Direktive o staništima i Direktive o pticama, a u proces izrade ovog dokumenta aktivno je uključena stručna javnost kroz višednevnu elektronsku i jednodnevnu javnu raspravu.

Početkom 2018. godine Ministarstvo finansija Republike Srbije je organizovalo javnu raspravu o Nacrtu zakona o naknadama.⁸⁰ Nacrt zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara potvrđuje ukidanje namenskog karaktera sredstava prikupljenih od naplate naknada za zaštitu životne sredine čime se onemogućava održivo, efikasno i delotvorno finansiranje u oblasti zaštite životne sredine, a pored toga, i direktno narušava osnovno načelo na kome se bazira politika zaštite životne sredine Evropske unije – „zagađivač plaća“. Potrebno je doneti odgovarajuća podzakonska akta koja će Zeleni fond učiniti operativnim, a sredstva prikupljena na ime naknada za zaštitu životne sredine preusmeriti u isti. Prema istom Nacrtu zakona predviđeno je da sredstva prikupljena po osnovu naknada za korišćenje zaštićenih područja ostaju na raspolaganju upravljačima javnih dobara. Naknade predstavljaju značajan izvor finansiranja zaštićenih područja, a ovakvim rešenjem se omogućava direktno korišćenje tih sredstava u zaštiti prirode.

SPROVOĐENJE PROPISA

Sprovođenje zakona i propisa Republike Srbije ostaje najslabija karika njene izvršne vlasti. Osnovni razlog tome je i dalje nedostatak kapaciteta državnih službenika, lokalnih samouprava, policijske i inspeksijske službe, ali i jak politički uticaj.

Prema podacima koje smo dobili iz Ministarstva zaštite životne sredine, a na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, aktivnosti na uspostavljanju Ekološke mreže i Natura 2000, iako planirane, izostale su i tokom 2017. godine. Kako navodi Ministarstvo, razlog tome jeste komplikovan finansijski model za plaćanje ovih usluga koji se sprovodi preko Zavoda za zaštitu prirode kao koordinatora. U planu je sprovo-

đenje novog IPA projekta koji će se baviti uspostavljanjem Natura 2000, a pri izradi ToR-a konsultovane su i organizacije civilnog društva.

Kada se radi o sprovođenju zakona koji se tiču zaštite prirode i funkcionisanja zaštićenih područja, primećeno je uništavanje staništa nelegalnom gradnjom turističkih i drugih objekata u zaštićenim područjima. Dodatno, tokom obilazaka terena od strane stručnjaka iz organizacija civilnog društva primećena je intenzivna seča šuma u pojedinim oblastima, ali su podaci o razlozima seče i obimu nedostupni javnosti. Po prirodu su posebno opasne goloseče koje se sprovode u zaštićenim područjima, ponekad i u najstrožim režimima zaštite. Upravljači zaštićenim područjima, koji su u velikom broju javna preduzeća, ne poseduju dovoljno kapaciteta za sprovođenje mera zaštite, nemaju adekvatnu finansijsku podršku za funkcionisanje, niti adekvatnu kontrolu rada od strane nadležnih organa, a neretko i sami sprovode nelegalne aktivnosti iz koristi.

Nelegalan lov divljih vrsta životinja, a posebno ptica, prepoznat je kao veliki problem u Srbiji koji se iz godine u godinu ponavlja.⁸¹ Razlog tome je nepoznavanje i nepoštovanje zakona, nedovoljna kontrola lova od strane nadležnih institucija, nedostatak kapaciteta policije i inspeksijskih službi, kao i izostanak kažnjavanja počinjenih krivičnih dela.

U svetlu sastanka predstavnika zemalja potpisnica Bernske konvencije⁸² koji je održan na Malti u junu 2017. godine,⁸³ ali prijava podnetih protiv Republike Srbije od strane nekoliko udruženja građana za kršenje odredaba ovog sporazuma, Ministarstvo zaštite životne sredine je početkom 2018. iniciralo sastanak strana u postupku sa ciljem razmatranja mogućih rešenja ovog problema. Iako se ovaj čin predstavnika nadležne institucije može smatrati pokazivanjem interesovanja za prevazilaženje problema, u praksi je pokazano da dogovori i saveti izneseni na skupovima ovog tipa uglavnom ne bivaju primenjeni. Zbog nedovoljne inicijative nadležnih organa za rešavanje problema u zaštiti evropske flore, faune i staništa, kršenje pomenute međunarodne konvencije je čest slučaj u Republici Srbiji.

Jedan od većih izazova u zaštiti prirode je i netransparentno i neadekvatno planiranje projekata malih hidroelektrana u zaštićenim područjima, kao i niz problema koji se javljaju tokom sprovođenja Procene uticaja na životnu sredinu. Posebnu opasnost po prirodu predstavlja kumulativni uticaj malih hidroelektrana, ali i drugih projekata, čija se procena u praksi ne sprovodi u potrebnoj meri.

Kao primer navodimo projekte u Parku prirode „Stara planina“ koji su izazvali proteste građana i građanki, ali i stručne javnosti. Ministarstvo zaštite životne sredine je nakog niza lokalnih inicijativa, negativnih mišljenja

⁸¹ Izveštaj o nezakonitom ubijanju, trovanju, hvatanju, držanju i trgovini divljim pticama u Republici Srbiji za period 2000-2017. možete videti na <http://pticesrbije.rs/wp-content/uploads/2017/10/Serbia-bird-crime-report.pdf>.

⁸² Tekst Bernske konvencije je dostupan na <http://www.vojvodinasume.rs/wp-content/uploads/2012/04/sertifikacija/Zakon%20o%20potvrđivanju%20Konvencije%20o%20ocuvanju%20evropske%20divlje%20flore%20i%20faune%20i%20prirodnih%20staništa%20-%20Bernska.pdf>.

⁸³ Više informacija dostupno je na <https://www.coe.int/en/web/bern-convention/-/select-group-of-experts-on-illegal-killing-of-birds-and-group-of-experts-on-the-conservation-of-birds>.

⁷⁹ <http://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/zastita-prirode/>

⁸⁰ Informacija dostupna na: http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=13522&change_lang=ls

dobijenih od strane upravljača parka prirode „Stara planina“ i stručnih institucija, a oslanjajući se na Izveštaj o stručnom nadzoru Zavoda za zaštitu prirode Srbije, donelo Rešenje o ponavljanju postupka davanja saglasnosti na Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu projekta izgradnje male hidroelektrane (MHE) „Pakleštica“ na reci Visočici.⁸⁴⁸⁵

Rešenju ovog problema može doprineti unapređenje Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu čije su izmene i dopune u pripremi. Ohrabruje je uključivanje predstavnika OCD u radnu grupu za izmene i dopune ovog zakona.

FINANSIRANJE 86, 87

Prema Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2017. godinu za aktivnosti na uspostavljanju Ekološke mreže namenjeno je 19,5 miliona dinara, a za uspostavljanje Natura 2000 11,3 miliona. Međutim, ova sredstva nisu utrošena za predviđenu namenu. U budžetu za 2018. za uspostavljanje Natura 2000 izdvojeno je svega 5 miliona dinara, a potpuno je izostalo finansiranje Ekološke mreže. Prema tvrdnjama Ministarstva, ova aktivnost trebalo bi da bude finansirana kroz subvencije Zavodu za zaštitu prirode, ali se iz budžeta ne može jasno zaključiti da li je i koliko sredstava izdvojeno.

Budžetom za 2017. godinu 214,5 miliona predviđeno je za subvencije upravljačima zaštićenim prirodnim dobrima od nacionalnog interesa, što predstavlja alarmantno malo izdvajanje sredstava za očuvanje prirode u Srbiji. Za istu namenu u 2018. izdvojeno je 230 miliona dinara. Međutim, veći deo ovih sredstava utroši se na plate zaposlenih, održavanje objekata, kupovinu opreme i slično, dok se mali deo sredstava ulaže u praktičnu zaštitu i unapređenje stanja prirode u zaštićenim područjima, kroz revitalizaciju i održavanje staništa i oporavak vrsta.

Nisu dostupne informacije o tome da li je deo sredstava predviđenih za funkcionisanje Zelenog fonda za 2017. godinu utrošen za aktivnosti na zaštiti prirode i na koji način.

U skladu sa strateškim ciljevima Ministarstva, u budžetu za 2018. izdvojeno je 70 miliona dinara za pošumljavanje u cilju zaštite i očuvanja predeonog diverziteta.

Netransparentno raspoređivanje sredstava u budžetu i (ne)izveštavanje o njihovom utrošku i dalje su među najvećim problemima koji utiču na uspešnost zaštite prirode u Srbiji. Tako se, na primer, već godinama izdvajaju sredstva za aktivnost

„Zaštita i očuvanje strogo zaštićenih vrsta populacija tvora i migratornih vrsta“ (2017 – 7,3 miliona, 2018 – 6,6 miliona), dok izveštavanje o sprovođenju ove aktivnosti ne postoji.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Završetak izrade Protokola o postupanju i saradnji organa i organizacija u suzbijanju nelegalnog ubijanja, zarobljavanja i trgovine divljim vrstama životinja od strane Ministarstva za zaštitu životne sredine, uz završnu konsultaciju stručne i naučne javnosti, kao i usvajanje Protokola od strane Vlade Republike Srbije do sredine 2018. godine.
- Uraditi reviziju Zakona o nacionalnim parkovima, izvršiti najavljenу izmenu Zakona o zaštiti prirode, završiti izradu Strategije zaštite prirode Srbije uz uključivanje civilnog sektora i usvojiti sve podzakonske akte koji su izrađeni, a čije usvajanje se odlaže (npr. Uredba o oceni prihvatljivosti).
- Izvršiti usklađivanje zakona u delovima koji se tiču zaštite prirode međusobno, a posebno sa zakonima o potvrđivanju međunarodnih sporazuma.
- U potpunosti transponovati odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama u nacionalno zakonodavstvo.
- Unaprediti saradnju u procesima donošenja strategija, zakona i podzakonskih akata između sektora zaštite prirode, sektora energetike, sektora za prostorno planiranje i urbanizam i sektora za građevinske poslove, kao i saradnju na sprovođenju propisa, posebno u delu Procene uticaja na životnu sredinu i Strateške procene uticaja na životnu sredinu.
- Poboljšati saradnju između organa vlasti i organizacija civilnog društva u oblasti zaštite prirode tokom izrade strateških dokumenata, zakona, tokom rada na prikupljanju podataka i zaštiti prirode.
- Unaprediti zakonski okvir za upravljanje zaštićenim područjima, a pogotovo odredbe zakona koje se odnose na upravljanje zaštićenim područjima, kategorizaciju zaštićenih područja, određivanje i sprovođenje režima i mera zaštite i uključivanje zainteresovanih strana u upravljanje zaštićenim područjima.
- Uključiti stručnu javnost u pripremu pregovaračke pozicije za poglavlje 27 u oblasti zaštita prirode.

84 Pismo dekana Šumarskog fakulteta dostupno je na <https://temska.wordpress.com/>.

85 Tekst Rešenja dostupan je na http://www.ekologija.gov.rs/wp-content/uploads/proцена_uticaja/Resenje_o_ponavljanju_postupka_Pakleštica.pdf.

86 Svi podaci o raspodeli sredstava za 2017. godinu preuzeti su iz Zakona o budžetu RS za 2017. godinu, koji je dostupan na http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_budžetu_republike_srbije_za_2017_godinu-5.html.

87 Svi podaci o raspodeli sredstava za 2018. godinu preuzeti su iz Zakona o budžetu RS za 2018. godinu, koji je dostupan na <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/zakoni/2017/Zakon%20o%20budžetu%202018.pdf>.

Sprovođenje propisa

- Jačati saradnju između svih aktera da bi se sprečila korupcija u sektoru za zaštitu prirode (naročito ona povezana sa nezakonitim korišćenjem šuma, vodnih resursa i lovom).
- Poboljšati saradnju i povećati kapacitete državnih organa zaduženih za zaštitu prirode (povećati broj i stručnu osposobljenost zaposlenih i tehničke kapacitete).
- Obezbediti redovno i adekvatno sprovođenje aktivnosti na uspostavljanju Ekološke mreže i Natura 2000 u Srbiji.
- U 2018. godini ojačati inspekcijski nadzor u zaštićenim područjima u cilju suzbijanja nelegalnih aktivnosti koje dovode do uništavanja staništa (npr. seča šuma, preoravanje travnih staništa, isušivanje vodenih staništa).
- Obezbediti aktivniji rad nadležnog Ministarstva na rešavanju problema i sprečavanju kršenja odredaba Međunarodne konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa u Srbiji.
- Izgradnja kapaciteta policije, inspektorata i sudstva za sprovođenje propisa koji se odnose na zaštitu vrsta i staništa.

Finansiranje

- Opredeliti javna sredstva za jačanje kapaciteta za sprovođenje pravnih propisa na lokalnom i nacionalnom nivou.
- Unaprediti planiranje i trošenje sredstava iz budžeta Republike Srbije za 2018. i 2019. godinu za uspostavljanje Ekološke mreže, Natura 2000 i zaštićena područja.
- U 2018. godini obezbediti adekvatno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrditi prioritete i kriterijume za dodelu sredstava).
- Obezbediti transparentno i adekvatno raspoređivanje sredstava u budžetu i izveštavanje o njihovom utrošku; izdvojiti više sredstava za praktičnu zaštitu vrsta i staništa.

06. INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE I UPRAVLJANJE RIZICIMA

PREGLED

Problemi zagađenja životne sredine u Republici Srbiji nastaju zbog zastarelih tehnologija i zastarele opreme, kao i niske energetske i sirovinske efikasnosti, što je sve posledica nedovoljnih ulaganja u poboljšanje postojećeg stanja.

U cilju sprečavanja i kontrole zagađivanja preduzeća bi trebalo da rekonstruišu ili inoviraju postojeće tehnološke procese, kao i da uvedu najbolje dostupne tehnike i najbolje prakse po životnu sredinu.

Neprečišćene industrijske otpadne vode predstavljaju jedan od ključnih izvora zagađivanja površinskih i podzemnih voda u Republici Srbiji. Najveći zagađivači su Železara Smederevo, Termocentrale Nikola Tesla A i B, Zorka Šabac, Termocentrala Kostolac, Borski i Sjenički rudnici i otvoreni kop Kolubara. Vrlo je mali broj industrijskih zagađivača koji prečišćavaju svoje otpadne vode.

Srbija takođe mora da reši problem „istorijskog“ zagađenja: opasnog i industrijskog otpada koji je ostao u firmama koje su propale ili su u stečaju, i koje nemaju sredstava za rešavanje ovog problema.

U proteklom periodu zakonodavni okvir se nije menjao, a takođe nije bilo ni konsultacija sa civilnim sektorom u vezi sa promenom propisa.

Od 228 operatera koji podležu izdavanju integrisane dozvole, većina njih je podnela zahteve za dobijanje dozvole, a nedostaju još zahtevi za 42 dozvole, od kojih 28 za uzgoj živine i svinja.

Očekuje se da zainteresovana javnost bude tokom 2018. godine obaveštena i uključena u postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu za Nacionalni plan za smanjenje emisija (tzv. NERP) iz velikih ložišta.

ZAKONODAVNI OKVIR

U pogledu ažuriranja propisa koji se odnose na ovu oblast, prema navodima iz medija,⁸⁸ u periodu od juna do decembra 2017. godine, stručnjaci projekta Pravna podrška pregovorima, Jovan Rajić i Rikardo Kvađato, pripremili su određene nacрте zakona radi usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom o industrijskim emisijama 2010/75/EU. Tako su u okviru projekta PLAC II pripremljeni sledeći nacrti: Nacrt predloga izmena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, kao i Nacrt pravilnika o postupku utvrđivanja perioda pokretanja i zaustavljanja velikih postrojenja za sagorevanje. Takođe je pripremljen i Predlog za unapređenje Uredbe o vrstama otpada za koje se vrši termički tretman, a u skladu sa EU propisima. Sprovedene aktivnosti su predstavljene na radionici organizovanoj 14. decembra za predstavnike institucija uključene u implementaciju

⁸⁸ <http://euinfo.rs/plac2/sprecavanje-i-kontrola-zagadjivanja-zivotne-sredine>

Direktive o industrijskim emisijama. Zainteresovana javnost nije bila uključena u ovaj proces.

Kada je reč o Direktivi o industrijskim emisijama (DIE), prvi Nacrt Specifičnog plana implementacije DIE je izrađen u prvom kvartalu 2016. (za poglavlje II i III i V direktive), a u okviru IPA 2011. Prikupljane su takođe informacije od operatera prema industrijskim sektorima vezano za planove za sprečavanje i kontrolu industrijskog zagađenja. Prema navodima sekretarke pregovaračke grupe, gospođe Sandre Milićević Sperlić industrija teško dostavlja potrebne podatke nadležnom ministarstvu, kao što su: analiza stanja, opis zahteva EU, analiza nedostataka, mere za prevazilaženje nedostataka, procena troškova potrebnih za sprovođenje mera, vremenski raspored, informacije o proizvodnji i podaci o izvozu na tržište EU, monitoring, prekogranični uticaj postrojenja itd.

Kroz projekat „Dalja implementacija DIE u Republici Srbiji“, koji finansira SIDA (Švedska Agencija za međunarodnu saradnju), biće izrađena revizija Specifičnog plana implementacije za poglavlje II DIE.

Ministar Trivan je istakao da je prilagođavanje industrije evropskim standardima u zaštiti životne sredine najteži segment pregovaranja.⁸⁹

Ministarstvo unutrašnjih poslova je pripremlilo tekst Nacrta zakona o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.

SPROVOĐENJE PROPISA

Poglavljje II DIE – Nadležnost za izdavanje integrisanih dozvola podeljena je između MZŽS, Pokrajinskog sekretarijata za urbanizam i zaštitu životne sredine i jedinica lokalne samouprave. Inspekcije na svim nivoima su odgovorne za kontrolu i nadzor nad postrojenjima koja su u obavezi da imaju integrisanu dozvolu, a Agencija za zaštitu životne sredine prikuplja podatke za Nacionalni registar izvora zagađivanja i podnosi izveštaje o stanju životne sredine.

Na osnovu aktuelnih planova i Zakona o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja („Službeni glasnik RS“, broj 135/2004 i 25/201) Srbija će izdavati integrisane dozvole za operatere koji podležu obavezi prijavljivanja integrisane dozvole do 31. 12. 2020. godine.

Integrisane dozvole se izdaju na tri nivoa (republičkom, pokrajinskom i u jedinici lokalne samouprave), ali ne postoje dovoljni kapaciteti, posebno na lokalnom nivou, da se ova direktiva u celosti primeni. Sistem monitoringa kvaliteta vazduha nije poboljšan niti u smislu veće dostupnosti relevantnih i kredibilnih podataka, niti u smislu većeg obuhvata (većeg broja mernih mesta).

Broj postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole (podatak iz decembra 2017. godine) je 228 operatera, a trenutno stanje sa integrisanim dozvolama je sledeće:⁹⁰

- Energetski sektor – 30 operatera (2 izdate dozvole i 19 podnetih zahteva), 9 nedostaje;
- Proizvodnja i prerada metala – 19 operatera (4 izdate dozvole i 15 podnetih zahteva);
- Mineralna industrija – 29 operatera (7 izdatih dozvola i 21 podnet zahtev), 1 nedostaje;
- Hemijska industrija – 15 operatera (2 izdate dozvole i 11 podnetih zahteva), 2 nedostaju;
- Upravljanje otpadom – 9 operatera (2 izdate dozvole i 6 podnetih zahteva), 1 nedostaje;
- Industrijski pogoni za proizvodnju – 4 operatera (4 podneta zahteva);
- Postrojenja za preradu hrane – 21 operater (3 izdate dozvole i 17 podnetih zahteva), 1 nedostaje;
- Postrojenja za odlaganje i reciklažu životinjskih trupla i životinjskog otpada sa kapacitetom većim od 10 tona na dan – 5 operatera (1 izdata dozvola i 4 podneta zahteva);
- Postrojenja za tovljenje živine i svinja – 93 operatera (2 izdate dozvole i 63 podneta zahteva), 28 nedostaje;
- Postrojenja za površinsku obradu materijala, predmeta ili proizvoda korišćenjem organskih rastvarača – 3 operatera (3 podneta zahteva).

Zbog trenutnog stanja starih velikih postrojenja za sagorevanje (termocentrala i toplana), kao i zbog ograničenih finansijskih sredstava domaćeg energetskog sektora, Srbija je pristupila izradi NERP dokumenta po metodologiji koju je propisala energetska zajednica, kako bi implementirala LCP direktivu i njene granične vrednosti emisija. Srbija ima 37 postrojenja koja podležu LCP direktivi.

Članovi Koalicije su na osnovu Zahteva o pristupu informacijama od javnog značaja u februaru 2018. dobili dokument Nacionalni plan za smanjenje emisija (tzv. NERP), koji je dostavljen Energetskog zajednici. Takođe, dostavljena nam je informacija da je Strateška procena uticaja NERP-a na životnu sredinu planirana u prvoj polovini 2018. godine gde će biti uključena i zainteresovana javnost. Nije poznato da li je i od strane kog organa NERP dokument usvojen.

Srbija, kao ugovorna strana Energetske zajednice za jugoistočnu Evropu, obavezala se i na deo *acquisa* o zaštiti životne sredine (član 12 Ugovora i Aneks II), i to do roka koji je propisan – 31. 12. 2017. godine; dok se najznačajniji deo odnosi na implementaciju Direktive 2001/80/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra

⁸⁹ Informacija je dostupna na <http://rs.n1info.com/a353200/Vesti/Vesti/Trivan-Otvaranje-Poglavlja-27-moguće-u-junu-2018.-godine.html>.

⁹⁰ Po odgovoru na zahtev za informacijama od javnog značaja CEKOR-u dobijenom od strane Radeta Pejovića iz

Ministarstva zaštite životne sredine 2. marta 2018. godine.

2001. godine, a kojom se regulišu ograničenja emisija određenih zagađivača u vazduh iz velikih ložišta (LCP Direktiva).

FINANSIRANJE

Direktiva 2010/75/EU se smatra jednom od najzahtevnijih za sprovođenje. Puno sprovođenje DIE će od operatera zahtevati znatne finansijske investicije. Uzimajući u obzir ekonomsku situaciju u zemlji i kod operatera, sprovođenje mera će zahtevati pregovaranje oko dužih perioda sprovođenja. Postrojenja u državnom vlasništvu su uglavnom iz energetskog sektora. Srbija očekuje da će privatni sektor obezbediti potrebne investicije za usklađivanje sa direktivama iz ovog sektora.

Uraditi neophodne korake bi se ostvarila puna transpozicija Direktive o industrijskim emisijama do 2018. godine, kako je i planirano.

Harmonizovati procedure za dobijanje različitih dozvola koje prethode integrisanoj dozvoli. Ubrzati izdavanje integrisanih dozvola.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Harmonizovati procedure za dobijanje različitih dozvola koje prethode integrisanoj dozvoli. Ubrzati izdavanje integrisanih dozvola.

Sprovođenje propisa

- Uraditi neophodne korake bi se ostvarila puna transpozicija Direktive o industrijskim emisijama do 2018. godine, kako je i planirano.
- Podići nivo informisanja javnosti i svih relevantnih aktera o DSIP za IED, kao i o primeni zakona iz ove oblasti.
- U potpunosti jemčiti pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka o izmenama i dopunama integrisanih dozvola.
- Sledeća dokumenta objaviti na veb-stranici Ministarstva i time ih učiniti dostupnim javnosti: 1. Nacrt predloga izmena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; 2. Nacrt pravilnika o postupku utvrđivanja perioda pokretanja i zaustavljanja velikih postrojenja za sagorevanje; 3. Predlog za unapređenje Uredbe o vrstama otpada za koje se vrši termički tretman.
- Objaviti NERP i pozvati javnost da učestvuje u procesu strateške procene uticaja njegove primene.

- Objaviti i uključiti zainteresovanu javnost u izradu specifičnih planova za implementaciju direktiva.
- Objaviti izveštaj o stanju životne sredine za 2016. i 2017. godinu, koji će sadržati i mapirane lokacije na kojima je pronađen opasan otpad, kao i lokacije na kojima je zabeleženo istorijsko industrijsko zagađenje.
- Povećati kapacitete na svim nivoima administrativnog upravljanja, uključujući i inspekcije.

07. UPRAVLJANJE HEMIKAJIJAMA

PREGLED

Zakonodavni okvir stvoren usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima, kao i odgovarajućih podzakonskih propisa, uspostavio je savremeni sistem upravljanja hemikalijama, koji je u značajnoj meri usaglašen sa propisima EU. Potrebno je nastaviti sa njegovim daljim razvojem, kako kroz dalju harmonizaciju uzimajući u obzir nove uredbe EU, kao i izmene i dopune postojećih, tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovođenje propisa. Posle perioda u kome je proces harmonizacije bio delimično usporen, u toku 2017. godine postignut je izvestan napredak, naročito u pogledu ažuriranja propisa koji se odnose na klasifikaciju i obeležavanje hemikalija radi njihovog prilagođavanja u pogledu tehničkog i naučnog napretka (ATP).⁹¹ Uredba o biocidnim proizvodima još uvek inkorporirana u nacionalno zakonodavstvo.

U pogledu administrativnih kapaciteta za obavljanje stručnih poslova, u ovoj oblasti nije došlo do značajnih promena u odnosu na kapacitete u prethodnom periodu, iako je novim Pravilnikom o sistematizaciji radnih mesta nadležnog ministarstva predviđeno značajno povećanje broja zaposlenih koji rade na poslovima upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima. S obzirom na to da postoji nedostatak stručnih kapaciteta za procenu rizika od biocidnih proizvoda, nadležni organ je organizovao obuke za predstavnike naučne zajednice u cilju jačanja njihovih kapaciteta i kasnijeg uključivanja u poslove regulatorne procene rizika, što treba pozdraviti i sa čim je potrebno nastaviti u narednom periodu.

U vezi sa dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (POPs), i s obzirom na to da još uvek nije usvojen ažurirani Nacionalni implementacioni plan (NIP) za sprovođenje Stokholmske konvencije o POPs od strane Vlade RS, mada je pripremljen još 2015. godine, otežano je sprovođenje aktivnosti iz specifičnih akcionih planova koji su sastavni deo ažuriranog NIP-a, a naročito nastavak sprovođenja monitoringa POPs na osnovu uspostavljenih aktivnosti programa za merenje nivoa POPs u životnoj sredini i hrani, kao i uključivanje novih POPs u postojeći program.

Sistem finansiranja upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima nije u saglasnosti sa osnovnim principima utvrđenim EU propisima koji uređuju upravljanje hemikalijama, kao i naknade, prema kojima troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda moraju snositi privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

ZAKONODAVNI OKVIR

Zakonodavni okvir stvoren usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i odgovarajućih podzakonskih propisa uspostavio je savremeni sistem upravljanja hemikalijama po principima iz EU. Zakon o hemikalijama je u velikoj meri usklađen sa REACH uredbom (EU 1907/2006), sa izuzetkom odredbi za čije je

sprovođenje neophodno članstvo u EU, kao što su postupci registracije i autorizacije. **Neophodno je nastaviti sa daljim razvojem zakonodavnog okvira, kako kroz dalju harmonizaciju propisa uzimajući u obzir nove uredbe EU, kao i izmene i dopune postojećih, tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovođenje propisa.**

Iako je došlo do usporavanja procesa dalje harmonizacije sa izmenama i dopunama relevantnih propisa EU koje su u EU usvojene nakon 2012. godine, što je detaljno analizirano u prethodnim izveštajima, u toku 2017. godine postignut je izvestan napredak.

U pogledu ažuriranja propisa koji se odnose na klasifikaciju i obeležavanje hemikalija radi njihovog prilagođavanja u pogledu tehničkog i naučnog napretka, došlo je do pozitivnog pomaka. Naime, u toku 2017. godine donesen je Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o klasifikaciji, pakovanju, obeležavanju i reklamiranju hemikalije i određenog proizvoda u skladu sa Globalno harmonizovanim sistemom za klasifikaciju i obeležavanje UN („Službeni glasnik RS“, broj 52/17) i ažuriran je Pravilnik o Spisku klasifikovanih supstanci („Službeni glasnik RS“, broj 50/17), čime je naša legislativa usklađena sa EU do sedmog ATP. Međutim, potrebno je nastaviti dalje usklađivanje s obzirom na to da su u EU ovi propisi dodatno ažurirani (ATP 8, 9 i 10) i da njihova primena u EU počinje u različitim periodima u toku 2018. godine. Ističemo da je redovno usaglašavanje ovih propisa od izuzetne važnosti, naročito imajući u vidu da kašnjenje u ažuriranju Spiska klasifikovanih supstanci ima za posledicu odstupanje podataka o harmonizovano klasifikovanim supstancama u Srbiji i EU. Stoga u pojedinim slučajevima dolazi do odstupanja prilikom implementacije propisanih odredbi o klasifikaciji i obeležavanju istih supstanci i smeša kada su na tržištu EU i RS, što je u suprotnosti sa osnovnim ciljem **Globalno harmonizovanog sistema klasifikacije i obeležavanja hemikalija (GHS) da na svim tržištima hemikalije budu klasifikovane i obeležene prema istim pravilima, odnosno na isti način**, što može imati za posledicu teškoće u pogledu slobodnog prometa hemikalija iz uvoza, kao i zaštitu zdravlja ljudi i životne sredine.

U cilju ažuriranja propisa kojima se uređuju ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, u toku 2017. godine usvojene su njihove izmene i dopune („Službeni glasnik RS“, broj 44/2017). Međutim, potrebno je dalje usklađivanje sa amandmanima na Aneks XVII REACH, naročito Uredbom EU 2016/2235 od decembra 2016. godine, kojom se zabranjuje/ograničava upotreba bisfenola A u termalnom papiru u koncentraciji većoj ili jednakoj 0,02%, a koja u EU počinje da se primenjuje od 2. januara 2020. godine. Na osnovu NPAA⁹² planirano je da ovi amandmani stupe na snagu u prvom kvartalu 2018.

Republika Srbija je preuzela Uredbe EK o izmenama i dopunama Uredbe EK broj 850/2004 o dugotrajnim organskim zagađujućim supstancama (POPs) u nacionalno zakonodavstvo, i to kroz usvajanje Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o ograničenjima i zabrani proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija („Službeni glasnik RS“, broj 44/17) i Pravilnika o izmeni Pravilnika o listi POPs materija, načinu i postupku za upravljanje POPs otpadom i graničnim vrednostima koncentracija

⁹¹ Eng. *Adoption to technical progress* (ATP).

⁹² Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) – treća revizija (februar 2018), Ministarstvo za evropske integracije.

POPs materija koje se odnose na odlaganje otpada koji sadrži ili je kontaminiran POPs materijama („Službeni glasnik RS“, broj 17/17). Međutim, ovde je važno napomenuti da Vlada RS još uvek nije usvojila ažurirani Nacionalni implementacioni plan (NIP) za sprovođenje Stokholmske konvencije o POPs, iako je pripremljen još 2015. godine, tako da je otežano sprovođenje aktivnosti definisanih specifičnim akcionim planovima koji su sastavni deo ažuriranog NIP-a.

Sredinom 2016. godine donesena je Lista supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost (SVHC), olakšavajući na taj način ostvarivanje prava potrošača na informacije o SVHC u proizvodima. Međutim, potrebno je nastaviti dalje usklađivanje s obzirom na to da je u EU ova Lista dodatno ažurirana stavljajući na Listu, između ostalih, supstancu bisfenol A (BPA) koja je u širokoj upotrebi. Lista supstanci koja izaziva zabrinutost je dopunjena krajem 2016. godine („Službeni glasnik RS“, broj 101/2016), tako da je potrebno nastaviti dalje usaglašavanje sa Uredbom EU 2017/999, s obzirom na to da se u EU na toj listi nalaze 43 supstance, a u Srbiji 31. Na osnovu NPAA, ove aktivnosti su planirane za II kvartal 2018.

Postoji značajno kašnjenje u procesu usklađivanja propisa koji se odnose na metode ispitivanja opasnih svojstava hemikalija koji od 2012. nisu ažurirani.

Uredba o biocidnim proizvodima (528/2012/EU) nije preuzeta u nacionalno zakonodavstvo. Od 2009. godine kada je Zakon o biocidnim proizvodima stupio na snagu, nadležni organ sprovodi nacionalni postupak na osnovu kojeg se biocidni proizvodi stavljaju u promet, odnosno postupak upisa biocidnog proizvoda u Privremenu listu za dostavljanje tehničkog dosijea. Izrada nacrtu novog Zakona o biocidnim proizvodima radi njegovog usklađivanja sa Uredbom o biocidnim proizvodima započeta je u toku 2017. godine, a planirani rok za usvajanje predloga zakona, na osnovu NPAA, jeste četvrti kvartal 2018. godine. Donošenje novog zakona planirano je za drugi kvartal 2019. godine. U toku 2017. godine ažurirana je Lista biocidnih proizvoda upisanih u Registar biocidnih proizvoda u 2015. i 2016. godini, kao i Pravilnik o sadržini osnovnih informacija o biocidnom proizvodu i aktivnoj supstanci u tom biocidnom proizvodu („Službeni glasnik RS“, broj 64/17).

U pogledu administrativnih kapaciteta za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti nije došlo do značajnih promena u odnosu na kapacitete u prethodnom periodu. Iako je novim Pravilnikom o sistematizaciji radnih mesta nadležnog ministarstva predviđeno značajno povećanje broja zaposlenih koji rade na poslovima upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, mora se uzeti u obzir da je ograničenje broja zaposlenih u državnim organima i dalje na snazi, tako da nije realno očekivati da će se stvoriti mogućnosti za značajnije jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta u okviru novoformiranog Ministarstva za zaštitu životne sredine, iako je to neophodno kako bi se dostigao nivo neophodan za sprovođenje propisa.

Za izvršavanje svih obaveza koje će nadležni organ imati u skladu sa novim Zakonom o biocidnim proizvodima u periodu do pristupanja EU, odnosno za punu implementaciju nakon pristupanja, neophodno je dalje jačanje stručnih kapaciteta administracije koja radi na ovim poslovima. S obzirom na to da postoji nedostatak stručnih kapaciteta za procenu rizika od biocidnih proizvoda, važno je napomenuti, da su kroz

realizaciju projektnih aktivnosti u okviru međunarodnog projekta⁹³ u oblasti upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, organizovane obuke za predstavnike ne samo državnih organa koji rade na ovim poslovima, već i za **predstavnike naučne zajednice u cilju jačanja njihovih kapaciteta za efektivno sprovođenje zakonskih propisa, pre svega za poslove regulatorne procene rizika.** Plan je da nadležni organ koristi podršku naučnog sektora, tako što će izvršne poslove kao što je evaluacija supstance, procena određenih delova dosijea za biocidne proizvode za koje su potrebna specifična znanja, poveriti naučnim institucijama ili pojedinačnim ekspertima. **Uspostavljanje mehanizma za unapređenje kapaciteta eksternih stručnjaka i njihovo angažovanje na poslovima regulatorne procene rizika potrebno je ne samo za biocidne proizvode, već i za hemikalije,** s obzirom na to da posle pridruživanja Srbije Evropskoj uniji postoji obaveza u pogledu učešća nacionalnih kapaciteta država članica u postupcima koje se centralizovano sprovode u EU u ovoj oblasti. Takođe, identifikovan je nedostatak stručnih kapaciteta za izradu i podnošenje predloga za harmonizovanu klasifikaciju i obeležavanje supstanci, jer je očigledno da nadležni organ do sada nije izvršavao ove poslove.

Važno je napomenuti da je u toku projekat „Procena kapaciteta za implementaciju Minamata konvencije o živi u Republici Srbiji“, koji će biti završen u drugom kvartalu 2018. godine i koji će pružiti osnovu za obezbeđivanje i dalji razvoj potrebnih kapaciteta za implementaciju Uredbe o živi (2017/852).

SPROVOĐENJE PROPISA

Za **poslove u vezi sa sprovođenjem upravnih postupaka** u ovoj oblasti zaduženo je Odeljenje za hemikalije pri Ministarstvu zaštite životne sredine. Propisani upravni postupci se sprovode, ali s obzirom na obim i sadržaj dokumentacije koja se zahteva pri ovim postupcima, i imajući u vidu poverljivost pojedinih podataka, neophodno je sprovođenje ovih postupaka unaprediti i ubrzati kroz **razvijanje savremenog sistema elektronske dostave podataka** sa odgovarajućom zaštitom i striktno definisanim nivoima pristupa podacima. Ova potreba je identifikovana u okviru Nacrta akcionog plana Nacionalnog programa zaštite životne sredine (NPEP) za period 2015–2019. godine kao mera za unapređenje postupka upisa hemikalija u Registar hemikalija, ali isti pristup treba primeniti i kada je reč o upravnim postupcima u vezi sa biocidnim proizvodima.

Inspekcijski nadzor nad primenom propisa kojima se uređuju hemikalije i biocidni proizvodi u nadležnosti je inspekcije za zaštitu životne sredine, sanitarne inspekcije i tržišne inspekcije, kao i veterinarske inspekcije koja vrši nadzor nad korišćenjem biocidnih proizvoda u objektima u kojima se obavlja veterinarska delatnost. **Zakonom o hemikalijama predviđeno je da nadležne inspekcije sporazumom obrazuju Zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera u pogledu inspekcijskog nadzora, međutim do danas nema informacija o formiranju ovog tela.**

⁹³ Obuke su rađene u okviru IPA 2013 projekta „Dalji razvoj upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima u RS“ (ref. br. Tvining projekat SR 13 IB EN 03).

Donošenje novog Pravilnika o dozvolama za obavljanje delatnosti prometa, odnosno dozvola za korišćenje naročito opasnih hemikalija („Službeni glasnik RS“, broj 6/2017), kojima se hemikalije klasifikovane u klasu opasnosti korozivno oštećenje/iritacija kože potkategorija 1b smatraju naročito opasnim hemikalijama, izazvala je dodatne probleme u implementaciji ovog propisa u praksi. Pre svega, nisu jasni naučni kriterijumi na osnovu kojih su hemikalije klasifikovane u ovu potkategoriju opasnosti uvrštene u naročito opasne hemikalije. Takođe, s obzirom na to da u ovu potkategoriju opasnosti spada veliki broj proizvoda iz tzv. kućne hemije, pre svega odmašćivači koji se koriste za čišćenje masnih naslaga, broj lica kojima je potrebna dozvola za obavljanje delatnosti prometa se značajno povećao, uključujući samostalne trgovinske radnje koji stavljaju u promet hemikalije sa ovom potkategorijom i klasom opasnosti, a sistem izdavanja ovih dozvola distributerima od strane lokalnih samouprava još uvek nije u potrebnoj meri zaživeo u praksi. Novim propisom o naročito opasnim hemikalijama ne postiže se zaštita krajnjeg potrošača (što je bio jedan od ciljeva), jer se na fizičko lice koje koristi hemikaliju za opštu upotrebu, u najvećem broju slučajeva propis i ne primenjuje. Uvođenje ove mere nema utemeljenje sa aspekta stvarne opasnosti koju potkategorija 1b predstavlja i nije primenljiva u praksi niti sa aspekta vrste proizvoda na koje se primenjuje, niti sa aspekta privrednih subjekata koji su njome obuhvaćeni.

Dalju harmonizaciju propisa u oblasti klasifikacije i obeležavanja treba pozdraviti, međutim u sprovođenju propisa vezano za obeležavanje hemikalija nastao je problem u vezi sa izmenama teksta oznaka predostrožnosti (P oznake), naročito u situacijama kad se suštinski nije izmenilo značenje teksta, već je neznatno promenjena njegova formulacija, a dat je kratak rok za usaglašavanje sa ovim izmenama. To je dovelo do neusaglašenosti etiketa na hemikalijama koje se stavljaju u promet sa važećim propisima. S obzirom na to da je snabdevač dužan da postojeće etikete zameni novim u roku od oko tri meseca, to za njega predstavlja značajno finansijsko opterećenje bez prethodne informacije da ove troškove može očekivati, a da se suštinski nije promenilo značenje same oznake predostrožnosti, niti je dat dovoljno dug prelazni rok koji bi omogućio postepenu i plansku izradu novih etiketa, kada se one koje su već odštampale potroše. Ovo ukazuje da transparentnost u donošenju propisa i predvidljivost troškova vezano za poslovanje sa hemikalijama na našem tržištu nije zadovoljavajuća, te da o ovakvim promenama treba na vreme obavestiti privredne subjekte na čije poslovanje se one mogu reflektovati.

Iako postoji dijalog nadležnih organa sa industrijom i ostalim zainteresovanim stranama, potrebno ga je nastaviti radi daljeg informisanja o njihovim obavezama u vezi sa primenom EU propisa u oblasti hemikalija i biocidnih proizvoda. Pored novog zakonodavnog okvira u pogledu biocidnih proizvoda, neophodno je uspostaviti adekvatne mehanizme za poslovanje domaće privrede. Naime, s obzirom na odredbe člana 95 Uredbe o biocidnim proizvodima, kojima se uspostavlja Lista snabdevača aktivnih supstanci, te činjenicu da se na tržište EU ne mogu stavljati biocidni proizvodi koji sadrže aktivne supstance čiji snabdevači nisu navedeni na toj listi, adekvatni mehanizmi moraju biti uspostavljeni u novom zakonodavnom okviru koji će omogućiti da se domaća privreda pripremi za ovakve uslove kada dođe do pristupanja Srbije u EU. Pored navedenog, potrebno je obezbediti i druge uslove koji se odnose na uspostavlja-

nje informacione infrastrukture za sigurnu vezu sa EU informacionim sistemom i mera za zaštitu podataka, kao i angažovanje eksternih kapaciteta u pogledu stručnjaka koji imaju adekvatna profesionalna znanja za procenu rizika od biocidnih proizvoda radi izdavanja odobrenja od strane nadležnog organa Republike Srbije.

Aktuelni Zakon o biocidnim proizvodima predviđa nacionalni postupak na osnovu koga se biocidni proizvodi stavljaju u promet, odnosno postupak upisa biocidnog proizvoda u Privremenu listu za dostavljanje tehničkog dosijea. Laboratorijsko ispitivanje efikasnosti biocidnog proizvoda u skladu sa načinom upotrebe istog je obavezni dokument koji je potrebno dostaviti u ovom postupku. Međutim, u Srbiji, a često i u regionu, ne postoje laboratorijski kapaciteti za ispitivanje efikasnosti svih tipova biocidnih proizvoda, naročito repelenata. Pojedine članice EU na nivou nacionalnog postupka za upis biocidnih proizvoda ne zahtevaju ispitivanja efikasnosti za one tipove biocidnih proizvoda gde ne postoje usaglašene metode ispitivanja. S obzirom na to da Izveštaj o proceni aktivne supstance u biocidnom proizvodu koji izrađuje Evropska agencija za hemikalije, sadrži podatke o nameni i efektivnoj koncentraciji aktivne supstance u biocidnom proizvodu, ove podatke bi trebalo koristiti za prijavu onih tipova biocidnih proizvoda za koje ne postoje laboratorijski kapaciteti, odnosno ne postoje usaglašene metode ispitivanja dok se ne steknu potrebni uslovi. Međutim, trenutna praksa kod nas pokazuje da zahtev za upis biocidnog proizvoda često biva odbijen od strane nadležnog organa usled nedostatka laboratorijskog ispitivanja biocidnog proizvoda, tako da pojedine proizvode koji se nalaze na tržištu EU nije moguće staviti u promet i u Srbiji.

U vezi sa POPs hemikalijama, a imajući u vidu da još uvek nije usvojen ažurirani Nacionalni implementacioni plan (NIP) za sprovođenje Stokholmske konvencije od strane Vlade RS, otežano je sprovođenje aktivnosti iz specifičnih akcionih planova koji su sastavni deo ažuriranog NIP. Ovo se naročito odnosi na nastavak sprovođenja monitoringa POPs hemikalija na osnovu uspostavljenih aktivnosti programa za merenje nivoa POPs u životnoj sredini i hrani, kao i uključivanje novih POPs u postojeći program. Kako bi se uspostavio funkcionalan sistem za monitoring POPs, neophodno je unaprediti rad laboratorija za merenje, naročito novih POPs, kroz akreditaciju metoda, nabavku laboratorijske opreme i usavršavanje zaposlenih u laboratoriji. Potrebno je istaći neke od postignutih rezultata u okviru projekta UNIDO/GEF „Pravilno upravljanje i konačno odlaganje PCB u RS“, a pre svega izradu Tehničkog vodiča za pravilno upravljanje PCB otpadom u skladu sa smernicama Stokholmske konvencije o POPs.

S obzirom na to da se propisi o hemikalijama odnose samo na jednu fazu životnog ciklusa hemikalija, tj. na stavljanje u promet i korišćenje hemikalija, a da postoje i druge faze životnog ciklusa hemikalija od proizvodnje pa sve do odlaganja, veoma je važno ostvariti saradnju i koordinaciju odeljenja zaduženog za sprovođenje propisa o hemikalijama sa drugim relevantnim sektorima, i to prvenstveno u oblasti zaštite životne sredine. Ova saradnja i koordinacija je neophodna s obzirom na potrebu sinhronizovanog preduzimanja aktivnosti koje su u nadležnosti različitih sektora, a u cilju obezbeđivanja adekvatnog upravljanja hemikalijama kroz kompletan životni ciklus i

ostvarivanja principa strateškog pristupa upravljanja hemikalijama (SAICM).⁹⁴ **Do danas nema informacija o osnivanju i radu Zajedničkog tela, niti o donošenju Integrisanog programa upravljanja hemikalijama, što je predviđeno Zakonom o hemikalijama (član 7).**

Tokom 2017. godine, organizacija civilnog društva Alternativa za bezbednije hemikalije, članica Koalicije 27, sprovela je istraživanje sadržaja opasne hemikalije bisfenol A u termalnom papiru i objavila izveštaj u okviru **kampanje „Toksični račun“**.⁹⁵ Laboratorijski su testirani uzorci termalnog papira od većine distributera i uvoznika u Republici Srbiji (fiskalnih računa, bankovnih isečaka i sl.) na prisustvo supstance bisfenol A. Testirani su i veliki trgovinski lanci, a sve analize izvršene su u Institutu za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“. Rezultati su pokazali da skoro **svi fiskalni računi u Srbiji sadrže opasnu supstancu bisfenol A, što je izazvalo veliku pažnju u medijima**. Bisfenol A je supstanca za koju je dokazano da može štetno da utiče na plodnost, da ometa rad endokrinog sistema, da može da izazove alergijske reakcije na koži i iritaciju respiratornih organa, kao i da dovede do teškog oštećenja oka. Ova hemikalija se koristi u proizvodnji termalnog papira kao razvijatelj boje. Ona nije hemijski vezana za papir tako da pri kontaktu sa kožom dolazi do njene migracije i apsorpcije u kožu.⁹⁶

Baš zbog toga u decembru 2016. godine Evropska komisija je donela odluku o zabrani, odnosno ograničenju upotrebe bisfenola A u termalnom papiru,⁹⁷ kako bi se pre svega smanjio rizik po zdravlje ljudi koji su na svom radnom mestu svakodnevno izloženi BPA iz fiskalnih računa, kao što su zaposleni na kasama u trgovinskim lancima, a naročito trudnice. Ova odluka počinje da se primenjuje od 2. januara 2020. godine u EU. **Republika Srbija do sada nije preuzela ovu odredbu u domaće zakonodavstvo, ali je ažuriranje odgovarajućeg propisa na osnovu NPAA najavljeno za mart 2018. godine.** Pored toga, bisfenol A se od januara prošle godine nalazi i na Listi kandidata supstanci koje izazivaju zabrinutost u Evropskoj uniji, s obzirom na to da je dokazano da može štetno da utiče na plodnost i da ometa rad endokrinog sistema.⁹⁸

Vlada Republike Srbije u cilju borbe protiv sive ekonomije i jačanja poreske kulture već drugi put po redu (u 2017. i 2018. godini) priređuje nagradnu igru „Uzmi račun i pobedi“ u kojoj je potrebno da učesnici prikupe i pošalju određen broj fiskalnih računa kako bi pokušali da dobiju neku od predviđenih nagrada. Imajući u vidu sve navedeno, **sprovedenje nagradne igre povećava rizik od bisfenola A jer građani čuvanjem računa i njihovim kasnijim prebrojavanjem i stavljanjem u koverte imaju produžen kon-**

⁹⁴ Strateški pristup međunarodnom upravljanju hemikalijama (Strategic Approach to International Chemicals Management) – SAICM.

⁹⁵ Toksični račun – Ispitivanje sadržaja bisfenola A u termalnom papiru, plastičnoj i papirnoj ambalaži za hranu. (2017). Alternativa za bezbednije hemikalije ALHem.

⁹⁶ JRC EC 2010. *Updated European Union risk assessment report, 4,4' – isopropylidenediphenol (bisphenol-A): environment addendum of February 2008 – Study.*

⁹⁷ Commission Regulation (EU) 2016/2235 on 12 December 2016 amending Annex XVII to Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH) as regards bisphenol A. *Journal of the European Union, Regulation 2016/2235, Dec 2016.*

⁹⁸ ECHA, European Chemicals Agency. *Candidate list of substances of very high concern for Authorisation, published in accordance with Article 59(10) of the REACH Regulation: inclusions of substances of very high concern in the Candidate List for eventual inclusion in Annex XIV ED/30/2017, ED/01/2017, ED/01/2018.*

takt sa fiskalnim računima i time višestruko povećavaju svoju izloženost bisfenolu A, pa tako i rizik od njegovih negativnih uticaja.

Iako sve članice Koalicije 27 podržavaju jačanje poreske kulture u cilju smanjenja sive ekonomije u Republici Srbiji, nedopustivo je da se ovakva kampanja sprovodi na štetu zdravlja građana s obzirom na to da postoje i druge mere koje bi bile podjednako uspešne, a bez štetnog uticaja na zdravlje ljudi, kao što su: jačanje inspeksijskog nadzora, efikasnije sankcionisanje nepoštovanja propisa iz ove oblasti, unapređivanje poslovnog okruženja, kao i uvođenje podsticaja za privredu. Pored toga, potrebno je skrenuti pažnju i na **opasnu praksu reciklaže ovog papira**, zato što taj postupak predstavlja još jedan od puteva unosa ove opasne hemikalije u organizam, a to je unos preko hrane pri kontaktu sa recikliranom papirnom ambalažom koja se koristi za pakovanje hrane (kutije za konditorske proizvode, pakovanja za picu). Zakon o zaštiti životne sredine počiva na **načelu prevencije i predostrožnosti**, što znači da **svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da, između ostalog, predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi**. Sprovedenje nagradne igre „Uzmi račun i pobedi“ u situaciji kada u Republici Srbiji nije na snazi zabrana korišćenja bisfenola A u termalnom papiru u potpunosti se kosi sa ovim načelima.

FINANSIRANJE

S obzirom na to da je finansijski aspekt upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima detaljno analiziran u prethodnim izveštajima, napominjemo da nije bilo promena od tada. **Sistem upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima finansira se iz budžeta Republike Srbije.** Imajući u vidu strukturu i način funkcionisanja budžetskog sistema, podaci u kom iznosu su prihodi ostvareni od taksi utrošeni za sprovođenje upravnih postupaka i razvoj sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima nisu nam poznati, kao ni **to da li je i koliki deo troškova plaćen iz sredstava drugih poreskih obveznika, odnosno od onih koji od hemikalija i/ili biocidnih proizvoda ne ostvaruju prihode**. Ovo nije u saglasnosti sa osnovnim principima utvrđenim u REACH-u i BPR-u, niti sa pratećim sprovedenim uredbama EU kojima se uređuju naknade (Regulation (EC) No 340/2008 i Regulation (EU) No 564/2013), a prema kojima troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda moraju snositi privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Uspostaviti adekvatnu dinamiku usaglašavanja sa relevantnim izmenama i dopunama propisa EU u ovoj oblasti.
- Usvojiti novi Zakon o biocidnim proizvodima usaglašen sa Uredbom EU 528/2012 o biocidnim proizvodima u meri u kojoj to bude bilo moguće zbog

centralizovanih procedura na nivou EU.

- Uraditi izmenu Pravilnika o dozvolama za obavljanje delatnosti prometa, odnosno dozvolama za korišćenje naročito opasnih hemikalija u smislu izbacivanja klase opasnosti korozivno oštećenje/iritacija kože potkategorija 1b iz kriterijuma za naročito opasne hemikalije. Pri sledećoj izmeni Zakona o hemikalijama predložimo ukidanje odredaba koje se odnose na naročito opasne hemikalije (ne postoje ni u EU), s obzirom na postojanje drugih mera za kontrolu rizika od opasnih hemikalija koje se u praksi već izvestan period sprovode.

Sprovođenje propisa

- Potrebno je nastaviti sa unapređenjem postojećih administrativnih i stručnih kapaciteta u ovoj oblasti i stvoriti mehanizme i uslove za angažovanje eksternih stručnjaka kako bi se nadomestio nedostatak kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika.
- Potrebno je da Vlada RS usvoji što je moguće pre ažurirani NIP za sprovođenje Stokholmske konvencije o POPs kako bi se realizovale aktivnosti definisane u specifičnim akcionim planovima, pre svega aktivnosti koje se odnose na monitoring POPs u životnoj sredini i hrani.
- Unaprediti sprovođenje upravnih postupaka kroz uspostavljanje informacione infrastrukture za elektronsku dostavu podataka sa odgovarajućom zaštitom podataka i nivoima pristupa.
- Uspostaviti zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera različitih inspekcija nadležnih za kontrolu i nadzor u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda.
- Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama.

Finansiranje

- Propisati takse za postupke u vezi sa hemikalijama i stvoriti finansijske mehanizme kojima će se osigurati da troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda snose privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

08. BUKA

PREGLED

Oblast buke svakako nije u vrhu prioriteta, o čemu svedoči i podatak da od 2010. godine nije bilo nikakvih promena u zakonskom okviru. To dokazuje i mali broj kadrova koji se bave ovom temom, kao i slaba dostupnost podataka.

ZAKONODAVNI OKVIR

Osnovni set zakona i podzakonskih akata (1 uredba i 5 pravilnika) donet je još 2010. godine. Potpuna transpozicija bila je planirana donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti od buke do 2016. godine, kao i donošenjem podzakonskih propisa do 2018, što nije ostvareno. Prema novom planu transpozicije, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti od buke trebalo bi da bude donet u četvrtom kvartalu 2018. godine, dok bi u četvrtom kvartalu 2019. trebalo da bude doneta Uredba o indikatorima buke, graničnim vrednostima, metodama za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini, kao i Pravilnik o metodologiji izrade akcionih planova i Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateških karata buke i načina njihovog prikazivanja javnosti.⁹⁹

SPROVOĐENJE PROPISA

Direktiva 2002/49/EC o proceni i upravljanju bukom u životnoj sredini zahteva od država članica da svakih 5 godina pripremaju i objavljuju mape buke i akcione planove upravljanja bukom za:

- aglomeracije sa više od 100.000 stanovnika,
- glavne puteve (više od 3 miliona vozila godišnje),
- glavne železnice (više od 30.000 vozova godišnje),
- glavne aerodrome (više od 50.000 pokreta godišnje, uključujući male avione i helikoptere).

Prilikom izrade akcionih planova upravljanja šumom organi vlasti zemalja članica moraju da konsultuju zainteresovanu javnost.

Zbog nespremnosti nadležnih da sarađuju i nedostupnosti informacija na internetu, teško je proceniti koliko smo odmakli u implementaciji. Jedino što se može utvrditi jeste da je JP „Putevi Srbije” izradilo strateške karte buke za svih 843 km puta.¹⁰⁰

Potpuna implementacija direktive 2002/49/EC je predviđena do kraja 2021. godine.¹⁰¹

⁹⁹ Prezentacija Sandre Sperlić sa master kursa REC-a održanog u Vrnjačkoj Banji 2018. godine

¹⁰⁰ http://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2018_2021.pdf

¹⁰¹ Ibid.

FINANSIRANJE

Prema NEAS-u (*National Environmental Approximation Strategy*) i Sektorskoj strategiji, za implementaciju direktive predviđeno je 17,6 miliona evra, dok se prema Nacionalnom programu troškovi za sektor buke procenjuju na 18,6 miliona evra. Na bilateralnom skринingu je preporučeno da se prva dva kruga strateških karata buke i akcionih planova rade odjednom, jer sve države koje ulaze u EU moraju imati urađena prva dva kruga strateških karata buke i akcionih planova. Prema troškovima izrade karata u državama članicama, procena je da je za oba kruga karata buke i akcionih planova potrebno 4.200.000 evra.

Za sada su sredstva obezbeđena jedino iz projekta IPA 2014 „Izrada strateške mape buke za Grad Niš”, čiji početak je planiran u 2018. godini. Rezultat projekta biće izrađena mapa buke za Grad Niš sa vodičem za izradu mapa buke za opštine/gradove.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- U potpunosti usaglasiti zakon i podzakonske akte sa Direktivom 2002/49/EC.

Sprovođenje propisa

- Izraditi strateške karte buke i akcione planove za 5 aglomeracija (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac i Subotica), kao i za železnicu i Aerodrom Nikola Tesla.
- Učiniti podatke iz oblasti buke javno dostupnim (uraditi popis postojećih strateških karata buke i akcionih planova za buku).
- Raditi na obuci kadrova za oblast buke (naročito na lokalnom nivou).

Finansiranje

- Obezbediti sredstva za realizaciju planova (i obaveza) u oblasti buke (prema Nacionalnom programu troškovi za sektor buke se procenjuju na 18,6 miliona evra).

09. KLIMATSKE PROMENE

PREGLED

Period između novembra 2016. i februara 2018. godine je obeležio nesrazmer između razvoja legislative i stvarne posvećenosti napretku na polju sprečavanja i ublažavanja klimatskih promena. Uprkos ratifikaciji Pariskog sporazuma, najavi niza legislativnih promena u smeru transponovanja EU zakonodavstva, te deklarativnoj posvećenosti Evropskom putu, činjenično stanje u relevantnim oblastima, poput energetike, ukazuje na poražavajući nesrazmer investicija, nisko postavljene ciljeve za smanjenje emisija i povećanje udela obnovljivih izvora energije i veća ulaganja u razvoj fosilnih izvora energije spram rešenja koja doprinose sprečavanju i ublažavanju klimatskih promena.

ZAKONODAVNI OKVIR

Srpski parlament je ratifikovao Pariski sporazum 29. maja 2017. Ovo je važno s obzirom na to da pruža pravnu osnovu za povećanje ambicija doprinosa Pariskom sporazumu. Međutim, do konkretnih aktivnosti, poput revizije Nameravanog nacionalno određenog doprinosa (INDC)¹⁰² i povećanja ambicija za smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte (u daljem tekstu GHG) nije došlo. Osim toga, u martu 2017, Narodna skupština Republike Srbije ratifikovala je Doha amandman na Kjoto protokol.

Proces izrade Nacionalne strategije o klimatskim promenama je posle šestomesečne pauze nastavljen. U decembru 2017. članice Koalicije 27 su učestvovala na radionicama na kojima su utvrđene prioritete mere adaptacije za sektor poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

U decembru 2017. godine je predstavljena Strategija komunikacije za oblast klimatskih promjena, koja treba da postavi okvir u kome se komunicira klimatska politika na nacionalnom nivou. Dokument je namenjen kako javnom, tako i privatnom i civilnom sektoru, ali nije jasno u kojoj meri će uticati na razvoj i unapređenje nacionalne klimatske politike.

Usvajanje Zakona o klimatskim promenama¹⁰³ je predviđeno do kraja 2018. godine, a Planom rada Vlade za 2018. godinu¹⁰⁴ predviđeno je da se njime transponuju Uredba

¹⁰² Nameravani nacionalno određeni doprinos – INDC (*Intended Nationally Determined Contribution*): Kroz INDC država predstavlja međunarodnoj zajednici korake koje će preduzeti u borbi protiv klimatskih promena. Dokument odražava ambicije svake zemlje u pogledu smanjenja emisija, uzimajući u obzir domaće okolnosti, izazove i mogućnosti. Takođe, zemlje mogu objasniti plan prilagođavanja, adaptacije na uticaje klimatskih promena i naznačiti da li im je pri tome potrebna podrška od međunarodne zajednice, ili su u mogućnosti da pruže podršku drugim zemljama. Jedan od najbitnijih aspekata ublažavanja i adaptacije na klimatske promene je plan transformacije ka niskougljeničnoj ekonomiji. Srbija je svoj INDC podnela 2015. godine i njime izrazila spremnost da emisije gasova sa efektom staklene bašte smanji za 9,8% u odnosu na 1990. godinu. Tekst INDC-a dostupan je na http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Serbia%20First/Republic_of_Serbia.pdf.

¹⁰³ Ministarstvo zaštite životne sredine je 13. marta 2018. godine objavilo Poziv za javnu raspravu o Nacrtu zakona o klimatskim promenama. Poziv je dostupan na <http://www.ekologija.gov.rs/ministarstvo-zapocinje-pos-tupak-javne-rasprave-za-zakon-o-klimatskim-promenama/?lang=lat>.

¹⁰⁴ Ceo plan rada Vlade dostupan je na <http://www.civilnodrustvo.gov.rs/upload/documents/zakoni/Plan%20Rada%20Vlade%202018.PDF>.

o mehanizmu monitoringa (MMR) i Monitoring, izveštavanje i verifikacija (MRV) prema Sistemu trgovine emisijama Evropske unije (EU ETS) i Odluke o zajedničkim naporima.

Nacionalni savet za klimatske promene sastao se u novoj postavci u martu 2017. godine. Savet je sada otvoren za civilno društvo i predstavlja platformu za diskusiju šire grupe učesnika. Nažalost, ishodi¹⁰⁵ sastanka nas nisu uverili da će Savet ostvariti značajan napredak u pogledu međusektorske saradnje u budućnosti, tim više što nakon gore navedenog datuma nije došlo do novog sastanka.

Republika Srbija je podnela Drugu nacionalnu komunikaciju¹⁰⁶ prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime 23. oktobra 2017. Ovo je trebalo da bude prilika za ispravljanje nedostataka napravljenih u Prvom dvogodišnjem ažuriranom izveštaju.¹⁰⁷

Nažalost, i Druga komunikacija je ostavila nedoumice u pogledu stvarnih GHG emisija Republike Srbije. Pored problema netransparentnosti procesa, zbog upitnog odabira metodologije, u izveštaju su navedeni netačni podaci¹⁰⁸ o emisijama gasova staklene bašte. Ovo je rezultiralo prikazivanjem nerealno visokih nivoa emisija, što u budućnosti može dovesti do nedovoljno ambicioznih planova za smanjenje emisija gasova staklene bašte (trenutni planovi su takođe neadekvatni i rezultiraće porastom emisija).¹⁰⁹ Na primer, prilikom izrade Strategije klimatskih promena sa Akcionim planom koriste se podaci dati u Drugoj komunikaciji.¹¹⁰

Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. godine, za period od 2017. do 2023. godine, usvojen je u oktobru 2017.¹¹¹ godine. Međutim, Program uključuje spisak energetskih projekata¹¹² za koje se predviđaju investicije državnih sredstava (uglavnom projekti vezani za fosilna goriva), dok spisak projekata obnovljivih izvora uglavnom predviđa finansiranje iz privatnog sektora. Iako Program predlaže neke mere za promociju obnovljivih izvora, smatramo da je to nedovoljno u poređenju sa finansiranjem predviđenim za projekte u

¹⁰⁵ Podatak je dostupan na <https://www.energetskiportal.rs/odrzana-4-sednica-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene/>.

¹⁰⁶ *Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime* (2017), Beograd: Ministarstvo životne sredine, http://www.klimatskeprome.rs/wp-content/uploads/2017/12/Drugi-izvestaj-o-promeni-klime-SNC_Srbija.pdf.

¹⁰⁷ Više o ovome u prethodnom izveštaju Koalicije 27, koji je dostupan na https://rs.boell.org/sites/default/files/koalicija_27_-_izvestaj_iz_senke_2016.pdf.

¹⁰⁸ Naime, Druga komunikacija se oslanja procene emisije GHG za 2014. godinu na osnovu inventara GHG. Navedene procene nisu u obzir uzele smanjenje emisija do koga je došlo usled poplava 2014. godine. Realni podaci o emisijama GHG za 2014. godine su javno dostupni (između ostalog, njima raspolaže i Agencija za zaštitu životne sredine). Detaljnije na <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/14038.pdf>.

¹⁰⁹ <http://www.bos.rs/ekz/intervju-i-stavovi/1052/2015/12/01/novi-globalni-klimatski-dogovor-i-doprinosi-republike-srbije.html>

¹¹⁰ „Nakon kratkih prezentacija scenarija buduće klime i odgovarajućih uticaja na svaki sektor koje su dali nacionalni eksperti, a pozivajući se na Drugu nacionalnu komunikaciju, zainteresovane strane su pozvane da procene jačinu uticaja klimatskih promena, koristeći pristup zasnovan na riziku” — Bilten projekta „Strategija klimatskih promena sa Akcionim planom”, strana 2, http://www.klimatskastrategija.eu/wp-content/uploads/2016/09/%D0%91%D0%B8%D0%BB%D1%82%D0%B5%D0%BD_Final_SRB.pdf.

¹¹¹ <https://balkangreenenergynews.com/rs/srbija-gasi-osam-blokova-u-termoelektranama-2024-godine/>

¹¹² Ceo spisak projekata dostupan je na <http://www.mre.gov.rs/doc/javne%20rasprave/17.07.17/04.%20POS%2010%2007%202017.pdf>

oblasti fosilnih goriva. Takav pristup je u suprotnosti sa ciljevima Pariskog sporazuma (tim više ako u obzir uzmemo i tretiramo kao pomoć/subvencionisanje i eksternalizovane troškove upotrebe fosilnih goriva, kao što su zagađenje životne sredine i doprinos klimatskim promenama kroz emisije gasova staklene bašte, koji se trenutno ne komuniciraju niti naplaćuju).

Uprkos teškim sušama tokom leta 2017. godine koje su nanele veliku štetu srpskoj ekonomiji, nije zabeležen značajan napredak u oblasti adaptacije na klimatske promene.¹¹³ Prvi nacionalni plan adaptacije nije usvojen od strane Vlade. Nivo učešća u međunarodnim inicijativama, kao što su Sporazum gradonačelnika za klimu i energiju i Sporazum gradonačelnika za prilagođavanje na klimatske promene, veoma je nizak.¹¹⁴

SPROVOĐENJE PROPISA

Postignut je veoma ograničen napredak u sprovođenju mera za ublažavanje klimatskih promena ili njihovo prilagođavanje, posebno kada su u pitanju oblasti identifikovane u poslednjem izveštaju: administrativni kapaciteti, uključivanje klimatskih mera u druge sektore i međusektorske saradnje. Značajniji napredak u sprovođenju mera je onemogućen budući da se zakonski okvir za ovu oblast i dalje razvija.

FINANSIRANJE

Mitigacija i adaptacija na klimatske promene i dalje ne predstavljaju prioritet Vlade Srbije, što se takođe može videti i kroz njihovo finansiranje. Sredstva iz Zelenog fonda za 2017. godinu nisu opredeljena za početak procesa sprovođenja mera prilagođavanja klimatskim promenama u svim sektorima. Nije bilo napretka u pogledu reforme subvencija na fosilna goriva. Budući da je problem klimatskih promena intersektornog tipa, neophodno je obratiti posebnu pažnju na aktivnosti i planove za sprovođenje aktivnosti i njihovo finansiranje u drugim sektorima, poput energije, saobraćaja i dr. Ilustrativan primer trenutnog stanja je gore pomenuta Uredba o Programu ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. godine, za period od 2017. do 2023. godine, u kojoj su izneti planovi za državne investicije pre svega u oblasti fosilnih goriva.¹¹⁵

Planovi i strategije države vezane za sektor i dalje nisu adekvatno razvijeni, pa tako ni finansijski planovi, uprkos čestim deklarativnim navodima u kojima država prepoznaje značaj što ranijeg delovanja u borbi protiv klimatskih promena. Planovi i strategije nisu u skladu čak ni sa niskim nivoom klimatske ambicije kojem trenutno svedočimo.

¹¹³ <http://www.euractiv.rs/vesti/102-srbija-i-eu/11690-sua-uzela-danak-ekonomskom-rastu-srbije.html>

¹¹⁴ Prema zvaničnoj evidenciji inicijative Pakta gradonačelnika samo je Niš potpisnik ovog pakta, <https://www.covenantofmayors.eu/about/covenant-community/signatories.html>.

¹¹⁵ Ceo tekst Uredbe dostupan je na <http://www.mre.gov.rs/doc/javne%20rasprave/17.07.17/04.%20POS%2010%2007%202017.pdf>.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Usvojiti Zakon o klimatskim promenama i njime predviđeno transponovanje EU pravnog okvira za klimu do kraja 2018. godine.
- Revidirati NDC najkasnije do kraja 2018. tako da bude usklađen sa ciljem EU za 2030. godinu, i time obezbediti da država ostvari smanjenje emisija od minimum 40% u poređenju sa nivoom iz 1990. godine, starajući se da smanjenje emisija od strane države bude prikazano realno.
- Potrebno je uspostaviti kontinuiran mehanizam za praćenje razvoja i rada lokalnih samouprava na pitanjima mitigacije i adaptacije na klimatske promene. Osim toga, i dalje je potreban rad na izradi akcionih planova za prilagođavanje klimatskim promenama.
- Sve elemente zakonodavstva (zakone, dokumenta i dr.) koji su u direktnoj vezi sa emiterima gasova staklene bašte, revidirati tako da uključuju i aspekt klimatskih promena (tzv. *mainstreaming*).

Sprovođenje propisa

- Bolje i aktivnije iskoristiti ulogu Nacionalnog saveta za klimatske promene i uključiti predstavnike OCD u rad Saveta. Obezbediti međusektorsku saradnju i uključiti mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene u druge politike.
- Pod hitno (pre idućih klimatskih pregovora) revidirati i otkloniti nedostatke Prvog ažuriranog izveštaja i Druge nacionalne komunikacije, i o tome obavijestiti UNFCCC, a u skladu sa pitanjima na koja su ukazale zainteresovane strane iz civilnog društva.
- Nadovezati se na napredak ostvaren 2016. godine u pogledu angažovanja zainteresovanih strana i nastaviti saradnju sa civilnim društvom; obezbediti najšire moguće uključivanje javnosti i pravičan postupak javne rasprave; omogućiti lokalnim samoupravama, civilnom društvu i građanima da aktivno učestvuju u izradi Nacionalne strategije klimatskih promena sa akcionim planom i reviziji NDC-a.
- Povećati broj državnih službenika u ministarstvima koja se bave uticajem klimatskih promena u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.
- Nastaviti i unaprediti praksu uključivanja organizacija civilnog društva u relevantne procese.

Finansiranje

- Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete (koji moraju biti u skladu sa pristupom Evropskoj uniji), između ostalog, prebacivanjem sredstava namenjenih subvencijama za zagađujuća fosilna goriva na mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene.

10. ŠUMARSTVO

PREGLED

Šumarstvo se kao tema ne razmatra u okviru poglavlja 27. Ono je samo delimično analizirano tokom skining procesa kroz oblast zaštite prirode. S obzirom na to da šumarstvo ima veliki uticaj na brojne oblasti u životnoj sredini (zaštita prirode, klimatske promene i dr.), odlučili smo da u našem izveštaju damo pregled i ove oblasti.

Za proces pristupanja EU od interesa su dve uredbe koje regulišu trgovinu drvatom i drvnim proizvodima: FLEGT uredba,¹¹⁶ koja reguliše uvoz proizvoda od tropskih vrsta drveća u Evropsku uniju, i EUTR uredba,¹¹⁷ koja reguliše trgovinu drveta i drvnih proizvoda. Spremnost Srbije za primenu ove dve uredbe se trenutno ocenjuje kao veoma niska. Jedan od bitnih nedostataka oblasti šumarstva u Srbiji je i nedostatak funkcionalnog strateškog dokumenta.

Iako se stanje šuma generalno procenjuje kao zadovoljavajuće, postoje brojni problemi, među kojima se ističu: visoka zastupljenost izdanačkih šuma (65%), raširenost pojave bespravna seča šuma, nedostatak podataka o šumama u privatnom vlasništvu i slaba kontrola njihovog korišćenja.

Donošenje odluka u šumarskom sektoru je u velikoj meri zatvoreno za zainteresovanu javnost i ostvaruje se uglavnom u uskom krugu nadležnih institucija.

Integralni pristup upravljanja šumama je i dalje nedovoljno razvijen u Srbiji. Ostale ekosistemske usluge, osim direktnog korišćenja drveta, su zanemarene. Neophodna je bolja integracija i saradnja s drugim sektorima, naročito zbog toga što upravljanje šumama ima veoma veliki značaj u ublažavanju i prilagođavanju na klimatske promene.

ZAKONODAVNI OKVIR

U Srbiji danas praktično ne postoji strateški dokument koji na integralan način definiše politiku šumarstva. Strategija razvoja šumarstva Republike Srbije¹¹⁸ je izrađena 2006. godine i od tada nije revidirana, a teško da se može reći da je ikada bila stavljena u funkciju. Razlog tome je što nikada nije izrađen akcioni plan koji bi definisao izvore finansiranja i dinamiku implementacije ove strategije. Šumarstvo u Srbiji je regulisano Zakonom o šumama.¹¹⁹ Prema ovom zakonu predviđena je izrada programa razvoja šumarstva sa akcionim planom, kao i izrada planova razvoja šest šumskih oblasti. Niti jedan od ovih dokumenata nije izrađen, pa ni usvojen.

Oblast šumarstva se ne razmatra zasebno u poglavlju 27, ona je tokom skining procesa bila samo delimično analizirana kroz oblast zaštite prirode. Dve EU direktive bile su predmet ove analize: FLEGT uredba,¹²⁰ koja reguliše uvoz drvnih proizvoda od tropskih vrsta drveća u Evropsku uniju, i EUTR uredba,¹²¹ koja reguliše trgovinu drveta i drvnih proizvoda. Kako se radi o uredbama, Srbija nema obavezu transpozicije u nacionalno zakonodavstvo, ali je jasna ocena skininga da u Srbiji trenutno ne postoje kapaciteti za sprovođenje ove dve uredbe. Nisu definisane nadležne institucije, niti postoji jasan sistem kontrole koji bi omogućio sprovođenje EU uredbi.

Strateški dokumenti EU u oblasti šumarstva (EU Strategija šumarstva iz 2014. godine, Zeleni papir o zaštiti šuma u EU) nisu predmet rasprave unutar stručne javnosti u Srbiji.

SPROVOĐENJE PROPISA

Krovna institucija za politiku šumarstva u Srbiji je Uprava za šume Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Svim šumama koje su u javnom vlasništvu gazduju javna preduzeća (JP Srbijašume, JP Vojvodinašume, javna preduzeća koja upravljaju nacionalnim parkovima, opštinska javna preduzeća i dr.). Državne šume čine oko 50% šuma u Srbiji, a ostatak je u privatnom vlasništvu.

Gazdovanje šumama u državnom vlasništvu se uglavnom radi u skladu sa zakonom predviđenim planskim dokumentima, dok u privatnim šumama to nije slučaj. Podaci koji su neophodni za adekvatno gazdovanje šumama uglavnom ne postoje za šume u privatnom vlasništvu, pa je samim tim i kontrola korišćenja tih šuma veoma slaba.

Ilegalna seča je izražen problem u privatnim šumama, ali je prisutna i u šumama kojima gazduju javna preduzeća. Procena je da se na godišnjem nivou u Srbiji bespravno poseće najmanje 17.000 kubika drveta.¹²²

Obim korišćenja šuma se definiše osnovom gazdovanja šumama, koja se izrađuje za svaku gazdinsku jedinicu. Osnova se donosi za period od 10 godina. Ovaj dokument sadrži procenu stanja šuma, propisuje mere gazdovanja, kao i obim i dinamiku njihovog sprovođenja. Iako se radi o dokumentu koji u potpunosti definiše korišćenje javnog resursa, učešće zainteresovane javnosti je na veoma niskom nivou i obično se svodi na formalni javni uvid.

Teško je govoriti o opravdanosti planiranog obima korišćenja (seče) koji se određuje u osnovama, upravo zbog zatvorenog procesa odlučivanja koji je u najvećoj meri poveren korisniku javnog resursa (javnim preduzećima). Opšte stanje u šumama u dr-

¹¹⁶ Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community.

¹¹⁷ Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.

¹¹⁸ „Službeni glasnik RS”, broj 59/2006.

¹¹⁹ „Službeni glasnik RS”, broj 30/2010, 93/2012 i 89/2015.

¹²⁰ Council Regulation (EC) No 2173/2005 of 20 December 2005 on the establishment of a FLEGT licensing scheme for imports of timber into the European Community.

¹²¹ Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market.

¹²² https://www.cins.rs/srpski/research_stories/article/zbog-ilegalne-sece-godisnje-nestane-hiljade-hektara-suma

žavnom vlasništvu obično se procenjuje kao zadovoljavajuće, mada su izraženi određeni problemi, kao što je visoka zastupljenost izdanačkih šuma (blizu 65%).¹²³

Gazdovanje šumama je kroz postojeći institucionalni okvir usmereno na korišćenje drveta dok su druge vrednosti šuma uglavnom zanemarene. Tu se pre svega misli na vrednovanje šuma u smislu njihovog značaja za ublažavanje i prilagođavanje na klimatske promene i drugih ekosistemskih usluga koje one pružaju.

Prva nacionalna inventura šuma u Srbiji je izrađena u periodu 2003–2006. godine. Drugi krug inventure šuma je planiran u okviru projekta „Doprinos održivog upravljanja šumama ka smanjenju ugljeničnih emisija i stabilnom razvoju“, čija implementacija počinje 2018. i koji se finansira kroz GEF program.¹²⁴

Šumske površine kojima gazduju JP Srbijašume i JP Vojvodinašume su sertifikovane u skladu sa FSC¹²⁵ standardom, ali još uvek nije izrađen nacionalni standard za sertifikaciju. U toku je izrada Privremenog nacionalnog standarda uz podršku FSC-a.

Šumarstvo ima veliki uticaj na druge oblasti unutar poglavlja 27, i to pre svega na zaštitu prirode. Sigurno je da će značajan deo buduće Natura 2000 ekološke mreže obuhvatati šumska područja. Trenutna praksa gazdovanja ne omogućava adekvatnu primenu mera zaštite neophodnih za zaštitu vrsta od evropskog značaja (prioritetne vrste definisane Direktivom o staništima i Direktivom o pticama). Takođe, trenutna praksa upravljanja šumama ne uzima dovoljno u obzir aspekt klimatskih promena, odnosno ne omogućava integralno upravljanje u cilju ublažavanja i adaptacija na klimatske promene.

FINANSIRANJE

Osnovni instrument za finansiranje održivog gazdovanja šumama u Srbiji je Budžetski fond za šume. Sredstva ovog budžetskog fonda se uglavnom prikupljaju na osnovu naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta. Oko 70% sredstava prikupljenih putem ovih taksi se usmerava direktno u Budžetski fond za šume, a oko 30% se uplaćuje opštinama na čijoj teritoriji se nalaze šume. Ne postoje mehanizmi koji bi osigurali da se sredstva usmerena u opštinske budžete koriste za unapređenje i zaštitu šuma. Veći deo sredstava iz Budžetskog fonda za šume se usmerava na mere zaštite i unapređenja šuma u državnom vlasništvu. U 2017. godini iz Budžetskog fonda za šume je ukupno izdvojeno 750 miliona dinara.¹²⁶ Najveći deo tih sredstava (oko 65%) je opredeljeno za gradnju i rekonstrukciju puteva, a oko 15% sredstava je opredeljeno za pošumljavanje.

123 Banković, S., Medarević, M., Pantić, D., Petrović, N., Šljukić, B., Obradović, S. (2009). Šumski fond Republike Srbije – Stanje i problemi, *Glasnik Šumarskog fakulteta*, 6p. 100, crp. 7–30. Tekst je dostupan na <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0353-4537/2009/0353-45370900007B.pdf>.

124 Podaci o projektu dostupni su na <https://www.thegef.org/project/contribution-sustainable-forest-management-low-emission-and-resilient-development>.

125 Forest Stewardship Council.

126 Uredba o utvrđivanju godišnjeg programa korišćenja sredstava Budžetskog fonda za šume republike Srbije u 2017. godini, „Službeni glasnik RS“, broj 13/17.

PREPORUKE

Zakonodavni okvir

- Potrebno je izraditi nacionalni strateški dokument (program razvoja) za šumarstvo koji će dati dugoročnu viziju razvoja ove oblasti u Srbiji sa preciziranim izvorima finansiranja i dinamikom sprovođenja. Ovaj dokument mora uzeti u obzir relevantne dokumente EU iz ove oblasti (Strategija šumarstva EU, Zeleni papiri o zaštiti šuma).
- Razviti institucionalni okvir sa jasno definisanim nadležnostima za sprovođenje EUTR i FLEGT uredbe.

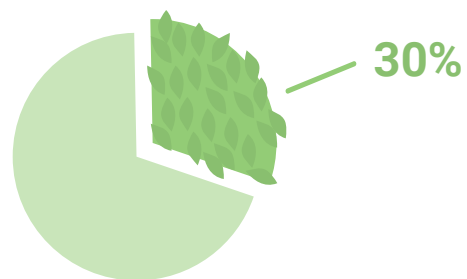
Sprovođenje propisa

- Ojačati kapacitete nadležnih institucija u pogledu implementacije EU zakonodavstva iz oblasti zaštite prirode (Direktiva o staništima i Direktiva o pticama).
- Ojačati kapacitete nadležnih institucija u šumarstvu u pogledu EU integracija u oblasti klimatskih promena i energetike.
- Omogućiti intenzivnije učešće javnosti u razvoju ključnih dokumenata koji regulišu korišćenje šuma (uključujući i osnove gazdovanja šumama).
- Vrednovati i promovisati ostale ekosistemске usluge koje pružaju šume, osim drveta, i koristiti ih u planiranju gazdovanja šumama.
- Unaprediti kvalitet podataka o šumama u privatnom vlasništvu i pojačati kontrolu njihovog korišćenja.
- Unaprediti saradnju sa ostalim sektorima (zaštita prirode, energetika, klimatske promene, upravljanje vodama) u cilju integralnog upravljanja šumskim ekosistemima.

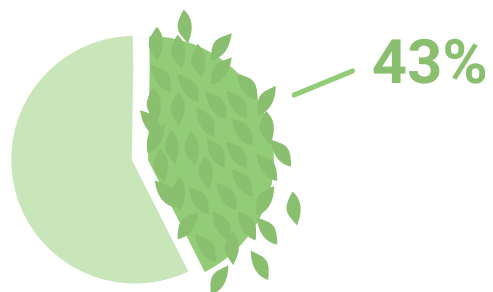
Finansiranje

- Sredstva Budžetskog fonda za šume u većoj meri umeriti ka finansiranju zaštite i unapređenja šumskih ekosistema koji pružaju usluge od opšte koristi.

ŠUMARSTVO



Pošumljenost u Srbiji



Pošumljenost u EU



Svake godine se u Srbiji bespravno poseče

17 000 kubnih metara drveta.

To odgovara površini od oko **100** hektara,

što znači da se svake godine u Srbiji
BESPRAVNO POSEČE
PRIBLIŽNO 100 HEKTARA ŠUME.

IZVORI

Agencija za zaštitu životne sredine (2017): *Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2016. godine*

Agencija za zaštitu životne sredine (2018): *Izveštaj o ekonomskim instrumentima za zaštitu životne sredine u Republici Srbiji 2016. godine*

Alternativa za bezbednije hemikalije ALHem (2017): *Toksični račun – Ispitivanje sadržaja bisfenola A u termalnom papiru, plastičnoj i papirnoj ambalaži za hranu*

Beogradska otvorena škola, Podrinjski Antikorupcijski Tim i „Rzav – God save Rzav“ (2017): *Prirodni resursi i koruptivne prakse*

Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije (2017): *Izveštaj o nezakonitom ubijanju, trovanju, hvatanju, držanju i trgovini divljim pticama u Republici Srbiji za period 2000-2017*

Evropska komisija (2016): *Republika Srbija Izveštaj za 2016. godinu*

Glasnik Šumarskog fakulteta. Autori: Banković S., Medarević M., Pantić D., Petrović N., Šljukić B., Obradović S. (2009): *Šumski fond Republike Srbije – Stanje i problem*

Gradska uprava Grada Beograda: *Strategija razvoja Grada Beograda, Strateški ciljevi, prioriteti i mere održivog razvoja do 2021*

Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade Republike Srbije (2014): *Smernica za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave*

Koalicija 27 (2017): *Poglavlje 27 u Srbiji: Još uvek u pripremi*

Ministarstvo poljoprivrede šumarstva i vodoprivrede (2017): *Pravilnik o utvrđivanju Plana vađenja rečnih nanosa za period od avgusta 2017. do avgusta 2019. godine*

Ministarstvo za evropske integracije (2018): *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, treća revizija*

Ministarstvo za poljoprivredu i zaštitu životne sredine (2016): *Pravilnik o dopunama Pravilnika o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva*

Ministarstvo za poljoprivredu i zaštitu životne sredine (2016): *Pravilnik o izmenama i dopuni Pravilnika o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači*

Ministarstvo zaštite životne sredine (2017): *Izveštaj o radu sektora inspekcije za zaštitu životne sredine za 2016. godinu*

Ministarstvo zaštite životne sredine (2017): *Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu 2011-2016. godina*

Ministarstvo zaštite životne sredine (2018): *Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu*

životne sredine za 2017. godinu

Ministarstvo životne sredine (2017): *Drugi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime*

Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. Autori: Puzović S., Sekulić G., Stojnić N., Grubač B., Tucakov M. (2009): *Značajna područja za ptice u Srbiji*

Narodna skupština Republike Srbije (2004): *Zakon o zaštiti životne sredine*

Narodna skupština Republike Srbije (2016): *Budžet Republike Srbije za 2017. godinu*

Narodna skupština Republike Srbije (2016): *Zakon o budžetskom sistemu*

Narodna skupština Republike Srbije (2017): *Budžet Republike Srbije za 2018. godinu*

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2017): *Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i zaštite podataka o ličnosti za 2016. godinu*

Republički zavod za statistiku (2017): *BILTEN – Punoletni učinioi krivičnih dela u Republici Srbiji 2016: Prijave, optuženja i osude*

Srbijašume (2017): *Godišnji izveštaj o poslovanju Javnog reduzeća za gazdovanje šumama „Srbijašume“ za 2016. godinu*

Vlada Republike Srbije (2015): *Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene*

Vlada Republike Srbije (2016): *Odluka o osnivanju Zelenog fonda Republike Srbije*

Vlada Republike Srbije (2017): *Uredba o utvrđivanju godišnjeg programa korišćenja sredstava Budžetskog fonda za šume republike Srbije u 2017. godini*

Vlada Republike Srbije (2018): *Plan rada Vlade za 2018. godinu*

Zavod za javno zdravlje Čačak (2017): *Izveštaj o kontroli kvaliteta vazduha na području grada Čačka u periodu I–XII 2016. godine*

Horizontalno zakonodavstvo



● Usvojena
 ● Nije usvojena
 ● Delimično usvojena
 ○ Nova preporuka

PREPORUKA IZ
PRETHODNOG
IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2018.

● Doneti sve neophodne podzakonske akte kako bi se osiguralo pravilno funkcionisanje i nezavisno praćenje Zelenog fonda.

Uprkos najavama nadležnih organa i zvaničnika, podzakonski akti i dalje nisu usvojeni. Operativnost Zelenog fonda i dalje ostaje upitna. Nadležni organi obavestavaju medije, ali javni dijalog o modelu fonda nije organizovan.

Doneti sve neophodne podzakonske akte kako bi se omogućilo pravilno funkcionisanje i nezavisno praćenje Zelenog fonda.

● Poboljšati učešće javnosti u postupcima javnih rasprava, time što će se proces učiniti transparentnijim i sveobuhvatnijim, posebno putem pružanja pravovremenih informacija o raspravama i objavljenim izveštajima o sprovedenoj javnoj raspravi.

Novoformirano Ministarstvo zaštite životne sredine čini vidljive napore da redovno objavljuje informacije o postupcima koje sprovodi (procene uticaja, strateške procene uticaja, proglašenje zaštićenih područja itd.). Međutim, organizacija internet stranice Ministarstva često čini informacije teže dostupnim, te ukoliko se ne traže specifični dokumenti, neke informacije ipak nisu lako dostupne. U nekim slučajevima nadležne institucije su sprovele odgovarajući postupak javne rasprave, ali objavljivanje informacija nije bilo pravovremeno i nije omogućilo javnosti aktivno učešće u javnoj raspravi. Na primer, Ministarstvo saobraćaja, građevine i infrastrukture je objavilo javnu raspravu za Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji u petak, 12. januara 2018. godine,

Poboljšati učešće javnosti u postupcima javnih rasprava, naročito na lokalnom nivou kroz transparentnije i sveobuhvatnije obavestavanje. Kreiranje objedinjene procedure objavljivanja informacija od javnim raspravama bi umnogome doprinelo transparentnosti procesa. Pravovremenom i transparentnom informisanju javnosti bi doprinela i primena Smernica za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave koje jasno upućuju da bi nadležni organi trebalo „da redovno objavljuju najvažnije informacije o svom radu, uključujući aktuelnosti o svim aktivnostima koje su od interesa za širu javnost.“

● Poboljšati procese strateške procene uticaja (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) i proširiti listu projekata za koje su potrebne procedure SPU i PU.



/

dok je javna prezentacija u Beogradu (kao jedini institut koji javnosti omogućava direktan dijalog sa predlagačem Zakona) bila najavljena već za ponedeljak 15. januar, što zainteresovanoj javnosti nije dalo dovoljno vremena da se upozna sa pomenutim Nacrtom i kvalitetno učestvuje u javnoj prezentaciji. Učešće javnosti na nivou jedinica lokalne samouprave i dalje ostaje na niskom nivou i svodi se na postavljanje obaveštenja na oglasnoj tabli. Često se dešava i da se dokumenti usvajaju bez učešća javnosti. Na primer, Strategija razvoja grada Beograda usvojena bez učešća javnosti i bez sprovedene strateške procene uticaja na životnu sredinu.

Procesi PU i SPU će kvalitativno biti unapređeni izmenama i dopunama Zakona o PU i Zakona o SPU, kao i usvajanjem podzakonskih akata koji regulišu procedure javnog uvida, javne prezentacije, javne rasprave, rad tehničke komisije i sadržaje svih dokumenata u različitim fazama procesa PU i SPU. Kako je donošenje svih ovih akata najavljeno za poslednji kvartal 2018. godine, jasno je da tokom ove godine neće doći do unapređenja kvaliteta procesa i sadržaja dokumenata u procesu.

Najavljene izmene i dopune Liste I i Liste II su takođe planiranje za kraj 2018. godine, dok je definisanje liste projekata za koje je potrebna SPU prepušteno ministru nadležnom za zaštitu životne sredine (Zakon o strateškoj proceni uticaja, član 5, stav 3). Do momenta pisanja ovog izveštaja, takva lista nije objavljena.

Kancelarija za informacione tehnologije i elektronsku upravu Vlade RS: Smernice za izradu veb-prezentacija organa državne uprave, organa teritorijalne autonomije i jedinica lokalne samouprave, 2014. godina, strana 12.
Dostupno na:
http://www.deu.gov.rs/doc/Smernice_5_0.pdf

Poboljšati kvalitativno procese strateške procene uticaja (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) usvajanjem potrebnih podzakonskih akata i planiranim izmenama i dopunama Zakona o PU i Zakona o SPU.

Uskladiti listu I (projekti za koje je neophodna procena uticaja) i Listu II (projekti za koje se može zahtevati procena uticaja) sa Aneksima I i II Direktive 2011/92/EU.

Utvrđiti listu planova i programa za koje je obavezna strateška procena uticaja na životnu sredinu i liste planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu.

● Obezbediti uključivanje procene kumulativnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu za projekte hidroelektrana, vetroparkova, ekstrakcija rečnih sedimenata i sl.

Kumulativni efekti retko se procenjuju prilikom sprovođenja PU za projekte koji se nalaze na Listi II (projekti za koje se može tražiti PU, projekti malih hidroelektrana, eksploatacije šljunka, krčenja šuma itd.), iako Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu eksplicitno navodi potrebu izrade procene kumulativnih efekata projekata.

● Obezbediti uključivanje procene kumulativnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu za projekte hidroelektrana, vetroparkova, ekstrakcija rečnih sedimenata i sl., i pridržavati se Pravilnika o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS“, br. 69/05).

● Redovno objavljivati investicione planove za unapređenje upravljanja vodama i otpadom na lokalnom nivou.

Velike investicije očekuju se u narednim godinama, što je rezultat i potreba i očekivanja. Kapaciteti vlasti da sprovedu odgovarajuće konsultativne procese su slabi, a u nekim slučajevima nedostatak odgovornog procesa bio je razlog za kašnjenja, čak i otkazivanja. Objavljivanje investicionih planova i transparentnost procesa dovodi do boljeg odgovora na potrebe lokalnih zajednica i kvalitetnijih projekata.

● Redovno objavljivati investicione planove za poboljšanje upravljanja vodama i otpadom na lokalnom nivou.

● Uspostaviti praksu kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i reviziju studija svakih pet godina.

/

● Uspostaviti praksu kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i reviziju studija svakih pet godina.

○ Zarad postizanja veće usaglašenosti sa Direktivom 2003/35/EZ potrebno je podizanje kapaciteta Arhus centara u vezi sa postupcima učešća javnosti tokom pripreme i izmene ili revizije planova i programa.

○ Pooštriti kaznene odredbe za zagađivanje životne sredine.

Kvalitet vazduha



● Usvojena ● Nije usvojena ● Delimično usvojena ○ Nova preporuka

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.

● Treba unaprediti međusektorsku saradnju da bi se omogućilo potpuno sprovođenje važećih pravnih propisa u zemlji.

● Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost, i omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.

KOMENTAR

U ovom trenutku još uvek nisu javno dostupni podaci potrebni za verifikaciju.

Nije uočen napredak.

Još uvek postoji značajan prostor za unapređenje.

PREPORUKA ZA 2018.

Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neophodno za neometan kvalitetan rad mreža za praćenje kvaliteta vazduha. Naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.

Treba unaprediti međusektorsku saradnju da bi se omogućilo potpuno sprovođenje važećih pravnih propisa u zemlji.

Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost, i omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.

- Hitno otpočeti proces donošenja Strategije kvaliteta vazduha.
- Otpočeti proces uspostavljanja obavezujućih standarda za uređaje za sagorevanje malih snaga koji se koriste u domaćinstvima (šporete i peći na čvrsta goriva).
- Potrebno je obezbediti da nadležne institucije sprovode propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.
- Obezbediti finansiranje neophodno za neometan rad inspekcije.
- U informacije o detektovanim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) uključiti i podatke o mernim stanicama koje ne rade.

Upravljanje otpadom



● Usvojena ● Nije usvojena ● Delimično usvojena ○ Nova preporuka

- Unaprediti sistem za kontrolu upravljanja otpadom sa posebnim akcentom na kretanje i odlaganje otpada.
- Obezbediti preduslove za primenu principa hijerarhije upravljanja otpadom sa akcentom na prevenciju nastajanja otpada, ponovnu upotrebu i reciklažu otpada.
- Stvoriti ekonomski model koji će motivisati lokalne samouprave da otpad odlažu na sanitarne deponije i ubrzaju proces zatvaranja i sanacije deponija/smetlišta.
- Osigurati sistem javnog izveštavanja o emisijama sa deponija/smetlišta kojima rukovode JKP.
- Obezbediti primenu principa „zagađivač plaća“ i sprovesti inspekcijsku kontrolu obvezničke industrije kako bi se osiguralo istinito izveštavanje.

- Unaprediti zakonski okvir radi uspostavljanja strožije kontrole operatera sistema i veću transparentnost njihovog rada.
- Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i posledica koje neadekvatno upravljanje ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.
- Razviti partnersku saradnju sa civilnim sektorom i uključiti ga u proces izrade novih propisa i praćenje primene postojećih.
- Razviti kapacitete institucija na svim nivoima za praćenje i kontrolu sprovođenja propisa.
- Razviti efikasan sudski sistem, sposoban da prati i efikasno sprovodi propise iz oblasti upravljanja otpadom.
- Obezbediti finansijsku podršku regionima i lokalnim samoupravama za pripremu dokumentacije neophodne za dobijanje sredstava EU potrebnih za izgradnju sanitarnih deponija.
- Obezbediti sredstva za finansiranje projekata sanacije deponija/smetlišta, uvođenja selektivnog prikupljanja otpada, izgradnje transfer-stanica i izgradnje sanitarnih deponija.
- Obezbediti sredstva za informisanje i edukaciju o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i u partnerstvu sa OCD i medijima sprovesti informisanje i edukaciju
- Obustaviti sve aktivnosti vezane za izmenu i dopunu Zakona o upravljanju otpadom kojom bi se „legalizovao“ uvoz otpada za potrebe koprocesuiranja i njegovog korišćenja kao alternativnog goriva.

Kvalitet vode



● Usvojena
 ● Nije usvojena
 ● Delimično usvojena
 ○ Nova preporuka

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2018.

● Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou - složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.

Nije uočen napredak.

Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou - složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.

● Razvoj strukturirane saradnje sa drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda, prostorno planiranje.

To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.

Učinjena su određena poboljšanja (uključivanje predstavnika drugih sektora u pripremu DSIP planova za directive EU koje se tiču upravljanja vodama).

Razvoj strukturirane saradnje sa drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda, prostorno planiranje.

To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.

● Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.

Izvestan napredak je očigledan (javne rasprave, radne grupe), ali se takva praksa ne primenjuje konzistentno.

Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.

● Integracija „prirodnih“ rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.

Pojedini projekti finansirani od strane EU uključuju koncept prirodnih rešenja (npr. FORRET projekat).

Integracija „prirodnih“ rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.

● Odlučniji pristup prilikom određivanja cena vode.

Nije uočen napredak

Odlučniji pristup prilikom određivanja cena vode.

● Razvoj konkretnog plana i mera za unapređenje monitoringa kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.

Nije uočen napredak

Razvoj konkretnog plana i mera za unapređenje monitoringa kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.

● Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti, kao što su: loše planirane mini-hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i uopšte veoma ugroženi vodni resursi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.

Neke mere su predviđene u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o vodama.

Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti kao što su: loše planirane mini-hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i uopšte veoma ugroženi vodni resursi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.



Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi primene EU direktiva.



Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.



Određeni napredak je postignut kroz Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama.

Postoje određene naznake da će se izdvajanja iz budžeta povećati, ali se još uvek ne može govoriti o stabilnom trendu.

Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi primene EU direktiva.

Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.

Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti na upravljanju i zaštiti voda.

Zaštita prirode



Usvojena



Nije usvojena



Delimično usvojena



Nova preporuka

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA



Završetak izrade Protokola o postupanju i saradnji organa i organizacija na suzbijanju nelegalnog ubijanja, zarobljavanja i trgovine divljim vrstama životinja od strane Ministarstva za zaštitu životne sredine, uz završnu konsultaciju stručne i naučne javnosti, kao i usvajanje Protokola od strane Vlade Republike Srbije do sredine 2018. godine.

Jačati saradnju između svih aktera da bi se sprečila korupcija u sektoru za zaštitu prirode (naročito ona povezana sa lovom i nezakonitim korišćenjem šuma i vodnih resursa).



Uraditi reviziju Zakona o nacionalnim parkovima, izvršiti najavljenju izmenu Zakona o zaštiti prirode, završiti izradu Strategije zaštite prirode Srbije, uz uključivanje civilnog sektora, i usvojiti sve podzakonske akte koji su izrađeni, a čije usvajanje se odlaže (npr. Uredba o oceni prihvatljivosti).

KOMENTAR

Izrađen je Nacrt protokola o postupanju i saradnji organa i organizacija na suzbijanju nelegalnog ubijanja, zarobljavanja i trgovine divljim vrstama životinja.

Preporuka Koalicije 27 se ne nalazi na listi prioriteta nadležnih institucija.

PREPORUKA ZA 2018.

Završetak izrade Protokola o postupanju i saradnji organa i organizacija na suzbijanju nelegalnog ubijanja, zarobljavanja i trgovine divljim vrstama životinja od strane Ministarstva za zaštitu životne sredine, uz završnu konsultaciju stručne i naučne javnosti, kao i usvajanje Protokola od strane Vlade Republike Srbije do kraja 2018. godine.

Jačati saradnju između svih aktera da bi se sprečila korupcija u sektoru za zaštitu prirode (naročito ona povezana sa lovom i nezakonitim korišćenjem šuma i vodnih resursa).

Uraditi reviziju Zakona o nacionalnim parkovima. Unaprediti zakonski okvir za upravljanje zaštićenim područjima, a pogotovo odredbe zakona koje se odnose na upravljanje zaštićenim područjima, kategorizaciju zaštićenih područja, određivanje i sprovođenje režima i mera

zaštite i uključivanje zainteresovanih strana u upravljanje zaštićenim područjima. Izvršiti najavljenу izmenu Zakona о zaštiti prirode (u potpunosti transponovati odredbe Direktive о staništima i Direktive о pticama). Završiti izradu Strategije zaštite prirode Srbije, uz uključivanje civilnog sektora, i usvojiti sve podzakonske akte koji su izrađeni, а čije usvajanje se odlaže (npr. Uredba о oceni prihvatljivosti).

Unaprediti saradnju u procesima donošenja strategija, zakona i podzakonskih akata između sektora zaštite prirode, sektora energetike, sektora za prostorno planiranje i urbanizam i sektora za građevinske poslove, kao i saradnju na sprovođenju propisa, posebno u delu Procene uticaja na životnu sredinu i Strateške procene uticaja na životnu sredinu.

Poboljšati saradnju između organa vlasti i organizacija civilnog društva u oblasti zaštite prirode tokom izrade strateških dokumenata, zakona, kao i tokom rada na prikupljanju podataka о zaštiti prirode. Uključiti stručnu javnost u pripremu pregovaračke pozicije za Poglavlje 27 u oblasti zaštita prirode.

Poboljšati saradnju i povećati kapacitete državnih organa zaduženih za zaštitu prirode (povećati broj i stručnu osposobljenost zaposlenih i tehničke kapacitete). Opredeliti javna sredstva za jačanje kapaciteta za sprovođenje pravnih propisa i na lokalnom i na nacionalnom nivou.

Unaprediti planiranje i trošenje sredstava iz budžeta Republike Srbije za 2018. godinu namenjena za uspostavljanje ekološke mreže i zaštićena područja.

U 2018. godini obezbediti adekvatno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrditi prioritete i kriterijume za dodelu sredstava).

Realizovati sprovođenje projekta Natura 2000 (EuropeAid/133834/C/SUP/RS).

Izgradnja kapaciteta policije, inspektorata i sudstva za sprovođenje propisa koji se odnose na zaštitu vrsta.

U 2018. godini ojačati inspeksijski nadzor u zaštićenim područjima u cilju suzbijanja nelegalne gradnje i seče šuma.

Izvršiti usklađivanje zakona u delovima koji se tiču zaštite prirode, а posebno ih uskladiti sa zakonima о potvrđivanju međunarodnih sporazuma.

Sektor zaštite prirode nema adekvatnu podršku od strane Vlade Srbije. Sredstva odvojena u bužetu Srbije su nedovoljna za funkcionisanje sektora.

Postoje informacije da je pripremljena sistematizacija radnih mesta u Ministarstvu zaštite životne sredine, kao i da je planirano povećanje broja zaposlenih. Međutim, javnosti još nisu poznati detalji.

Nisu dostupni podaci о trošenju sredstava koja su namenjena za ekološku mrežu i zaštitu prirode u Bužetu Republike Srbije za 2017. godinu.

Ne postoje dostupni podaci о procesima izgradnje kapaciteta.

Nije bilo napretka od prošlog izveštaja.

Nije bilo napretka od prošlog izveštaja.

Poboljšati saradnju i povećati kapacitete državnih organa zaduženih za zaštitu prirode (povećati broj i stručnu osposobljenost zaposlenih i tehničke kapacitete). Opredeliti javna sredstva za jačanje kapaciteta za sprovođenje pravnih propisa i na lokalnom i na nacionalnom nivou.

Unaprediti planiranje i trošenje sredstava iz budžeta Republike Srbije za 2018. i 2019. godinu za uspostavljanje ekološke mreže i zaštićena područja.

U 2018. i 2019. godini obezbediti adekvatno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrditi prioritete i kriterijume za dodelu sredstava) i uspostaviti sistem izveštavanja о njihovom utrošku.

Izgradnja kapaciteta policije, inspektorata i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta.

U 2018. godini ojačati inspeksijski nadzor u zaštićenim područjima u cilju suzbijanja nelegalne gradnje i seče šuma.

Izvršiti usklađivanje zakona u delovima koji se tiču zaštite prirode, а posebno ih uskladiti sa zakonima о potvrđivanju međunarodnih sporazuma.

Unaprediti saradnju u procesima donošenja strategija, zakona i podzakonskih akata između sektora zaštite prirode, sektora energetike, sektora za prostorno planiranje i urbanizam i sektora za građevinske poslove, kao i saradnju na sprovođenju propisa, posebno u delu Procene uticaja na životnu sredinu i Strateške procene uticaja na životnu sredinu.

Poboljšati saradnju između organa vlasti i organizacija civilnog društva u oblasti zaštite prirode tokom izrade strateških dokumenata, zakona, kao i tokom rada na prikupljanju podataka о zaštiti prirode.

Ne postoji nikakav napredak u ovoj oblasti. Projekti iz oblasti energetike se i dalje planiraju i sprovode u zaštićenim područjima.

Ne postoji napredak – civilno društvo se i dalje uključuje samo zarad postizanja legitimneta procesa, а stavovi civilnog društva se ne razmatraju i ne prihvataju.

- Obezbediti redovno i adekvatno sprovođenje aktivnosti na uspostavljanju ekološke mreže i realizaciji projekta Natura 2000 u Srbiji.
- Obezbediti aktivnije učešće nadležnog ministarstva u radu na rešavanju problema i sprečavanju kršenja odredaba Međunarodne konvencije o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa u Srbiji.

Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima



● Usvojena ● Nije usvojena ● Delimično usvojena ○ Nova preporuka

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

- Republika Srbija treba da preduzme neophodne korake za usklađivanje sa Direktivom o industrijskim emisijama i ka harmonizaciji procedura za dobijanje različitih dozvola koje prethode integrisanoj dozvoli.
- Nadležno ministarstvo i svi relevantni akteri treba na transparentan način da obavestavaju javnost u Srbiji o svim koracima koji se preduzimaju da bi se izradili specifični planovi za sprovođenje Direktive o industrijskim emisijama, kao i o primeni zakona iz ove oblasti.

KOMENTAR

Specifični plan implementacije za direktivu o industrijskim emisijama (IED), koji je trebalo da da korake za usklađivanje i projekciju troškova, još uvek nije završen.

Takođe, procedure za dobijanje integrisane dozvole nisu harmonizovane.

Ne postoje javno dostupna saopštenja i informacije o tome da li su industrijski operateri dostavili precizne podatke o koracima, troškovima i vremenu za usklađivanje sa IED, niti o tome koji su to podaci.

Ministarstvo je u proteklom periodu imalo neke aktivnosti vezane za IPPC dozvole za farme.

PREPORUKA ZA 2018.

Uraditi neophodne korake bi se ostvarila puna transpozicija Direktive o industrijskim emisijama do 2018. godine, kako je i planirano.

Harmonizovati procedure za dobijanje različitih dozvola koje prethode integrisanoj dozvoli. Ubrzati izdavanje integrisanih dozvola.

Podići nivo informisanja javnosti i svih relevantnih aktera o DSIP za IED, kao i o primeni zakona iz ove oblasti.

- U potpunosti jemčiti pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka o izmenama i dopunama integrisanih dozvola.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine još uvek se nije menjao u tom pogledu.

U potpunosti jemčiti pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka o izmenama i dopunama integrisanih dozvola.

- Sledeća dokumenta objaviti na veb-stranici Ministarstva i time ih učiniti dostupnim javnosti: 1. Nacrt predloga izmena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; 2. Nacrt Pravilnika o postupku utvrđivanja perioda pokretanja i zaustavljanja velikih postrojenja za sagorevanje; 3. Predlog za unapređenje Uredbe o vrstama otpada za koje se vrši termički tretman.
- Objaviti NERP i pozvati javnost da učestvuje u procesu strateške procene uticaja njegove primene.
- Objaviti i uključiti zainteresovanu javnost u izradu specifičnih planova za implementaciju.
- Objaviti izveštaj o stanju životne sredine za 2016. i 2017. godinu, koji će sadržati i mapirane lokacije na kojima je pronađen opasan otpad, kao i lokacije na kojima je zabeleženo istorijsko industrijsko zagađenje.
- Povećati kapacitete na svim nivoima administrativnog upravljanja, uključujući i inspekcije.

Upravljanje hemikalijama



● Usvojena ● Nije usvojena ● Delimično usvojena ○ Nova preporuka

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2018.

● Uspostaviti adekvatnu dinamiku usaglašavanja sa relevantnim izmenama i dopunama propisa EU u ovoj oblasti.

Doneti novi Zakon o biocidnim proizvodima usaglašen sa Uredbom EU 528/2012 o biocidnim proizvodima u meri u kojoj to bude bilo moguće imajući u vidu centralizovane procedure na nivou EU.

Uraditi izmenu Pravilnika o dozvolama za obavljanje delatnosti prometa, odnosno dozvolama za korišćenje naročito opasnih hemikalija, u smislu izbacivanja klase opasnosti korozivno oštećenje / iritacija kože, potkategorija 1B, iz kriterijuma za naročito opasne hemikalije. Pri sledećoj izmeni Zakona o hemikalijama predložimo ukidanje odredaba koje se odnose na naročito opasne hemikalije (ne postoje ni u EU), s obzirom na postojanje drugih mera za kontrolu rizika od opasnih hemikalija koje se u praksi već izvestan period sprovode.

Uočen je pozitivan pomak, naročito u pogledu prilagođavanja tehničkom i naučnom napretku (ATP).

-Uspostaviti adekvatnu dinamiku usaglašavanja sa relevantnim izmenama i dopunama propisa EU u ovoj oblasti.

Usvojiti novi Zakon o biocidnim proizvodima usaglašen sa Uredbom EU 528/2012 o biocidnim proizvodima u meri u kojoj to bude bilo moguće imajući u vidu centralizovane procedure na nivou EU.

Uraditi izmenu Pravilnika o dozvolama za obavljanje delatnosti prometa, odnosno dozvolama za korišćenje naročito opasnih hemikalija, u smislu izbacivanja klase opasnosti korozivno oštećenje/iritacija kože, podkategorija 1B, iz kriterijuma za naročito opasne hemikalije. Pri sledećoj izmeni Zakona o hemikalijama predložimo ukidanje odredaba koje se odnose na naročito opasne hemikalije (ne postoje ni u EU), s obzirom na postojanje drugih mera za kontrolu rizika od opasnih hemikalija koje se u praksi već izvestan period sprovode.

● Potrebno je nastaviti sa unapređenjem postojećih administrativnih i stručnih kapaciteta u ovoj oblasti, i stvoriti mehanizme i uslove za angažovanje eksternih stručnjaka kako bi se nadomestio nedostatak kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika.

● Unaprediti sprovođenje upravnih postupaka kroz uspostavljanje informacione infrastrukture za elektronsku dostavu podataka sa odgovarajućom zaštitom podataka i nivoima pristupa.

● Uspostaviti zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera različitih inspekcija nadležnih za kontrolu i nadzor u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda.

● Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus; odnosno doneti Integrisani program upravljanja hemikalijama i početi sa njegovim sprovođenjem.

Realizacijom projektnih aktivnosti u okviru međunarodnih projekata sprovedene su obuke za predstavnike ne samo državnih organa koji rade na ovim poslovima, već i za širu stručnu javnost u cilju jačanja stručnih kapaciteta naučnog i akademskog sektora za regulatornu procenu rizika od hemikalija i biocidnih proizvoda. Nije došlo do povećanja broja zaposlenih koji rade na poslovima upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima.

Nije uočen napredak.

Nije uočen napredak.

Nije uočen napredak.

Potrebno je nastaviti sa unapređenjem postojećih administrativnih i stručnih kapaciteta u ovoj oblasti, i stvoriti mehanizme i uslove za angažovanje eksternih stručnjaka kako bi se nadomestio nedostatak kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika.

Unaprediti sprovođenje upravnih postupaka kroz uspostavljanje informacione infrastrukture za elektronsku dostavu podataka sa odgovarajućom zaštitom podataka i nivoima pristupa.

Uspostaviti zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera različitih inspekcija nadležnih za kontrolu i nadzor u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda.

Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus; odnosno doneti Integrisani program upravljanja hemikalijama i početi sa njegovim sprovođenjem.

Propisati takse za postupke u vezi sa hemikalijama i stvoriti finansijske mehanizme kojima će se osigurati da troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda snose privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

Nije uočen napredak.

Propisati takse za postupke u vezi sa hemikalijama i stvoriti finansijske mehanizme kojima će se osigurati da troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda snose privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

Potrebno je da Vlada RS usvoji što je moguće pre ažurirani NIP za sprovođenje Stokholmske konvencije o POPs, kako bi se realizovale aktivnosti definisane u specifičnim akcionim planovima, pre svega aktivnosti koje se odnose na monitoring POPs u životnoj sredini i hrani.

Buka



Usvojena Nije usvojena Delimično usvojena Nova preporuka

U potpunosti usaglasiti zakon i podzakonske akte sa Direktivom 2002/49/EC.

Učiniti podatke iz oblasti buke javno dostupnim (uraditi popis postojećih strateških karata buke i akcionih planova za buku).

Raditi na obuci kadrova za oblast buke (naročito na lokalnom nivou).

Obezbediti sredstva za realizaciju planova (i obaveza) u oblasti buke (prema Nacionalnom programu troškovi za sektor buke se procenjuju na 18,6 miliona evra).

Izraditi strateške karte buke i akcione planove za 5 aglomeracija (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac i Suboticu), kao i za železnicu i Aerodrom Nikola Tesla.

Klimatske promene



Usvojena Nije usvojena Delimično usvojena Nova preporuka

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2018.

Izmeniti NDC najkasnije do kraja 2018. tako da bude usklađen sa ciljem EU za 2030. godinu, i time obezbediti da država ostvari smanjenje emisija od minimum 40% u poređenju sa nivoom iz 1990. godine, starajući se da smanjenje emisija od strane države bude realno.

Ova preporuka je vezana za određeni vremenski rok, pa ćemo moći adekvatno da je evaluiramo tek na kraju 2018. godine. Razlog za brigu predstavlja činjenica da predstavnici Koalicije 27 koji su članovi radne grupe za izradu Nacionalne strategije o klimatskim promenama i Nacionalnog saveta o klimatskim promenama – nisu bili obavješteni ni o kakvom napretku od marta 2017. godine. Ipak, i dalje se nadamo da će se proces nastaviti što je pre moguće i da će uskoro ponuditi početne rezultate za diskusiju zainteresovanih strana.

Izmeniti NDC najkasnije do kraja 2018. tako da bude usklađen sa ciljem EU za 2030. godinu, i time obezbediti da država ostvari smanjenje emisija od minimum 40% u poređenju sa nivoom iz 1990. godine, starajući se da smanjenje emisija od strane države bude realno.

Bolje iskoristiti ulogu Nacionalnog saveta za klimatske promene i uključiti predstavnike OCD u rad Saveta. Obezbediti međusektorsku saradnju i uključiti mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene u druge politike.

Nacionalni savet za klimatske promene je reformisan tako da uključuje nove članove i predstavnike civilnog društva. Učestvovali smo na sastanku Saveta u martu 2017. godine, ali nismo videli istinsku spremnost za poboljšanje međusektorske koordinacije od strane drugih relevantnih ministarstava (energetike, finansija itd.).

Bolje i aktivnije iskoristiti ulogu Nacionalnog saveta za klimatske promene i uključiti predstavnike OCD u rad Saveta. Obezbediti međusektorsku saradnju i uključiti mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene u druge politike.

Otkloniti nedostatke prvog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja u sledećem saopštenju UNFCCC-u, a u skladu sa pitanjima na koja su ukazale zainteresovane strane iz civilnog društva.	Srbija je podnela Drugu nacionalnu komunikaciju prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime, u kojoj je, nažalost, nastavljena loša praksa, te je ovog puta zbog neadekvatne metodologije (netačan pregled stanja emisija, netransparentnost procesa) sam dokument u potpunosti obesmišljen.	Pod hitno (pre idućih klimatskih pregovora) revidirati i otkloniti nedostatke prvog ažuriranog izveštaja i Druge nacionalne komunikacije u skladu sa pitanjima na koja su ukazale zainteresovane strane iz civilnog društva, i o tome obavestiti UNFCCC.
Nadovezati se na napredak ostvaren 2016. godine u pogledu angažovanja zainteresovanih strana i nastaviti saradnju sa civilnim društvom; obezbediti najšire moguće uključivanje javnosti i pravičan postupak javne rasprave; omogućiti lokalnim samoupravama, civilnom društvu i građanima da aktivno učestvuju u izradi NSBKM i reviziji NDC-a.	Napredak je usporen zbog stagnacije u izradi Nacionalne strategije o klimatskim promenama, koja je trebalo da bude primer širokog uključivanja civilnog društva u proces donošenja odluka. Zakon je trenutno u fazi nacрта, a usvajanje se očekuje do kraja 2018. godine. Otvaranje Nacionalnog saveta za klimatske promene prema civilnom društvu je veliki korak napred, ali je Savet do sada imao samo jedan sastanak u toku 2017. godine.	Nadovezati se na napredak ostvaren 2016. godine u pogledu angažovanja zainteresovanih strana i nastaviti saradnju sa civilnim društvom; obezbediti najšire moguće uključivanje javnosti i pravičan postupak javne rasprave; omogućiti lokalnim samoupravama, civilnom društvu i građanima da aktivno učestvuju u izradi NSBKM i reviziji NDC-a.
Povećati broj državnih službenika u ministarstvima koja se bave uticajem klimatskih promena u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.	U toku je restrukturiranje jedinica unutar Ministarstva životne sredine, ali nemamo saznanja o povećanju kapaciteta u Sektoru za zaštitu prirode i klimatske promene ili srodnim jedinicama.	Povećati broj državnih službenika u ministarstvima koja se bave uticajem klimatskih promena u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.
Obezbediti za lokalne samouprave obavezne obuke za izradu procena izloženosti klimatskim promenama i ranjivosti, kao i obuke za izradu akcionih planova za ublažavanje uticaja i prilagođavanje klimatskim promenama.	Projekat „Lokalni razvoj otporan na klimatske promene“ je otpočet i do sada je održano više radionica u vezi sa prikupljanjem i upravljanjem podacima od značaja za borbu protiv klimatskih promena i planiranju projekata čija će implementacija dovesti do smanjenja GHG emisija.	Potrebno je uspostaviti mehanizam za kontinuirano praćenje razvoja i rada lokalnih samouprava na pitanjima sprečavanja i adaptacije na klimatske promene. Uz to, potreban je rad na izradi akcionih planova za prilagođavanje klimatskim promenama.

Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete, između ostalog, prebacivanjem sredstava namenjenih subvencijama za zagađujuća fosilna goriva na mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene.	Zeleni fond nije finansirao klimatske aktivnosti i nije ostvaren napredak u pogledu reforme subvencija za fosilna goriva.	Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete, između ostalog, prebacivanjem sredstava namenjenih subvencijama za zagađujuća fosilna goriva na mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene.
Usvojiti zakon o klimatskim promenama i njime predviđeno transponovanje EU pravnog okvira za klimu do kraja 2018. godine.		
Sve elemente zakonodavstva (zakone, dokumente i dr.) koji su u direktnoj vezi sa emiterima gasova staklene bašte revidirati tako da uključuju i aspekt klimatskih promena (tzv. mainstreaming).		
Nastaviti i unaprediti praksu uključivanja organizacija civilnog društva u relevantne procese.		

Šumarstvo



- Usvojena
- Nije usvojena
- Delimično usvojena
- Nova preporuka

- Potrebno je izraditi nacionalni strateški dokument (program razvoja) za šumarstvo, koji će dati dugoročnu viziju razvoja ove oblasti u Srbiji sa preciziranim izvorima finansiranja i dinamikom sprovođenja. Ovaj dokument mora uzeti u obzir relevantne dokumente EU iz ove oblasti (Strategija šumarstva EU, Zeleni papiri o zaštiti šuma).
- Razviti institucionalni okvir sa jasno definisanim nadležnostima za sprovođenje EUTR i FLEGT uredbi.
- Ojačati kapacitete nadležnih institucija u pogledu implementacije EU zakonodavstva iz oblasti zaštite prirode (Direktiva o staništima i Direktiva o pticama).
- Ojačati kapacitete nadležnih institucija u šumarstvu u pogledu EU integracija u oblasti klimatskih promena i energetike.

- Omogućiti veće učešće javnosti u razvoju ključnih dokumenata koji regulišu korišćenje šuma (uključujući i osnove gazdovanja šumama).
- Vrednovati i promovisati ostale ekosistemske usluge koje pružaju šume, osim drveta, i koristiti ih u planiranju gazdovanja šumama.
- Unaprediti kvalitet podataka o šumama u privatnom vlasništvu i pojačati kontrolu njihovog korišćenja.
- Unaprediti saradnju sa ostalim sektorima (zaštita prirode, energetika, klimatske promene, upravljanje vodama) u cilju integralnog upravljanja šumskim ekosistemima.
- Sredstva Buždetskog fonda za šume u većoj meri usmeriti ka finansiranju zaštite i unapređenja šumskih ekosistema koji pružaju usluge od opšte koristi.

Prilog 2. Metodologija i lista autora (organizacija) po oblastima

HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza relevantnih studija i projekata
- Podaci u vezi sa sprovođenjem postupaka PUŽS i SPU prikupljeni su kroz učešće u javnim raspravama i konsultacijama sa lokalnim organima vlasti i OCD

Lista autora (organizacija)

- Beogradska otvorena škola
- Mladi istraživači Srbije

KVALITET VAZDUHA



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti kvaliteta vazduha (sastanci, radionice, intervjui)
- Konsultacije sa odgovornim institucijama

Lista autora (organizacija)

- RES Fondacija

UPRAVLJANJE OTPADOM



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Saradnja sa stručnjacima iz oblasti upravljanja otpadom.
- Analiza relevantnih statističkih podataka dostupnih na internetu

Lista autora (organizacija)

- Inženjeri zaštite životne sredine

ZAŠTITA PRIRODE



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza relevantnih studija i projekata
- Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti zaštite prirode (sastanci, radionice)
- Istraživački rad na terenu: prikupljanje i analiza podataka o staništima i vrstama
- Učešće u radnim grupama za izradu podzakonskih akata i nacionalnih planova sprovođenja (radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine)

Lista autora (organizacija)

- Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije
- Mladi istraživači Srbije
- Svetska organizacija za prirodu (WWF)

KVALITET VODE



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza relevantnih studija i projekata
- Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti upravljanja vodama (sastanci, radionice)
- Učešće u radnim grupama za izradu podzakonskih akata i nacionalnih planova sprovođenja (radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine)

Lista autora (organizacija)

- Svetska organizacija za prirodu (WWF)
- Mladi istraživači Srbije

INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE I UPRAVLJANJE RIZICIMA



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza relevantnih studija i projekata

Lista autora (organizacija)

- Centar za ekologiju i održivi razvoj
- Beogradska otvorena škola

UPRAVLJANJE HEMIKA LIJAMA



Metodologija:

- Dokumenta i relevantne informacije u oblasti upravljanja hemikalijama prikuljeni su iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza institucionalnih i administrativnih kapaciteta i implementacije u praksi

Lista autora (organizacija)

- Alternativa za bezbednije hemikalije

KLIMATSKE PROMENE



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikuljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza relevantnih studija i projekata
- Analiza medijskih sadržaja

Lista autora (organizacija)

- Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN)
- Centar za unapređenje životne sredine
- Jedan stepen Srbija
- Beogradska otvorena škola

BUKA



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikuljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza relevantnih studija i projekata

Lista autora (organizacija)

- GM Otimist

ŠUMARSTVO



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikuljeni iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza relevantnih studija i projekata
- Neposredna komunikacija sa stručnjacima iz oblasti šumarstva (sastanci, radionice)

Lista autora (organizacija)

- Svetska organizacija za prirodu (WWF)



Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku se objavljuje uz podršku programa CSOconnect koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC). Program finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). SIDA ne deli nužno stavove izrečene u ovom izdanju i za njegov sadržaj je odgovoran isključivo autor.

Izveštaj je napisan u saradnji sa Fondacijom Hajnrih Bel.

Koalicija 27

koalicija27@gmail.com

