

# PROPISI U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

1,43

## PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
Usvojiti Strategiju zaštite vazduha i prateće planske dokumente i otpočeti sa njenom primenom. Nastaviti sa transpozicijom i implementacijom propisa iz ove oblasti.	2021			√
Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha.	2021			√
Izraditi i usvojiti novu Nacionalnu strategiju za upravljane otpadom, izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, nastaviti rad na strateškim dokumentima iz ove oblasti, kao što je strategija upravljanja otpadnim muljem i slično,	2021		√	
Stvoriti ekonomski model koji će motivisati lokalne samouprave da otpad odlažu na sanitarne deponije i da ubrzaju proces zatvaranja i sanacije deponija – smetlišta. Obezbediti preduslove za primenu principa hijerarhije upravljanja otpadom sa akcentom na prevenciji nastajanja otpada, ponovnoj upotrebi i reciklaži otpada. Obezbediti dalju primenu principa „zagađivač plaća“.	2021		√	
Doneti Uredbu o oceni prihvatljivosti, koja će uspostaviti potrebne standarde za odobravanje planova i projekata koji mogu imati uticaj na ekološku mrežu.	2021			√
Obezbediti odgovarajuće i svrsishodno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrditi prioritete i kriterijume za dodelu sredstava). Nastaviti aktivnosti na uspostavljanju ekološke mreže Republike Srbije i NATURA 2000 mreže. Izdvojiti više sredstava za praktičnu zaštitu vrsta i staništa.	2021			√
Ubrzati transpoziciju i implementaciju propisa koji se odnose na oblast klimatskih promena, kao i strateškog okvira za ovu oblast, koja je najviše zapostavljena u smislu zakonskih propisa i implementacije i stoga je na nju posebno posebno obratiti pažnju.	2021		√	

## STANJE

Stanje u ovoj oblasti je, kao i u svim oblastima društva je u prethodno posmatranom periodu, bilo pod značajnim uticajem pandemije COVID-19. Posledice pandemije su imale uticaj i na sveukupnu zaštitu životne sredine u Srbiji, pre svega u smislu da su se izvesni procesi usporili, a konkretno u smislu da je životna sredina donekle izgubila poziciju strateškog prioriteta u odnosu na zdravstvenu zaštitu i neke druge oblasti.

Najznačajnija promena se odnosi na pomake vezane za Poglavlje 27 koje se bavi pitanjima zaštite životne sredine i klimatskih promena. Ovo poglavlje je jedno od najkompleksnijih i najzahtevnijih poglavlja jer zahteva primenu ekoloških standarda i integraciju u sve druge razvojne politike, a pri tom je i najskuplje. Krajem 2021, otvoren je Klaster 4 u pregovorima između Srbije i EU, a

koji obuhvata i poglavlje 27. Republici Srbiji je dostavljena pozicija sa 8 merila koje moraju da se ispune kako bi bili ispunjeni uslovi za zatvaranje poglavlja 27.

Od 2016. godine, u svim godišnjim izveštajima EK o napretku Srbije pominje se potreba za povećanjem administrativnih i finansijskih kapaciteta Ministarstva zaštite životne sredine. Primetan je značajan porast budžetskih sredstava namenjenih za unapređenje zaštite životne sredine. Budžetska sredstva su obezbeđena uglavnom kroz inostrano zaduživanje i različite forme kredita.

Početak 2022. godine sprovedena je javna rasprava o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Nije izvesno kada će ovi nacrti prerasti u zakone. Kada se to desi, očekuje se značajno vremensko pomeranje unapred obaveze da se pribavi saglasnost na studiju procene

uticaja na životnu sredinu (ili odluke da takva studija nije potrebna) za projekte gde je studija procene uticaja na životnu sredinu obavezna (ili gde može biti obavezna). Usled uticaja pandemije, obezbeđivanje učešća javnosti tokom konsultativnog procesa koje ovi procesi zahtevaju je bilo veoma otežano usled epidemijskih mera koje su bile na snazi. Samim tim je do neke mere otežano ostvarivanje principa Arhuske konvencije. U oktobru 2022. Ministarstvo zaštite životne sredine je pokrenulo konsultacije o radnoj verziji Strategije za primenu Arhuske konvencije i Akcionog plana – ostaje da se vidi da li će i kakve rezultate dati rad na ovim dokumentima.

Takođe, u septembru 2022 počela je izrada Strategije za zaštitu životne sredine sa Akcionim planom. Imajući u vidu da je rad na ovom strateškom dokumentu tek u povoju, rano je da se procenjuje njegova vrednost.

Za prečišćavanje otpadnih voda je predviđena izgradnja velikog broja PPOV-a širom Srbije, čime bi se doprinelo rešavanju jednog od najvećih ekoloških problema u zemlji.

Strategija zaštite vazduha još uvek nije doneta, iako je zagađenje vazduha gorući problem. U većem broju gradskih aglomeracija zagađenost vazduha je iznad maksimalno dozvoljenih granica, naročito u zimskom periodu.

U Srbiji se, prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine, 2020. godine proizvelo oko 12,5 miliona tona otpada, od kojih skoro 3 miliona tona čini komunalni otpad. U Srbiji ne postoji postrojenje za termički tretman opasnog otpada, pa se taj otpad za potrebe tretmana izvozi, uglavnom u druge evropske zemlje. Kao posledica obaveza po Bazelskoj konvenciji, kojom se značajno ograničava mogućnost izvoza opasnog otpada, Srbija će morati da nađe adekvatno rešenje za zbrinjavanje opasnog otpada koji nastane na njenoj teritoriji, što podrazumeva i izgradnju postrojenja za termički tretman otpada. Kada je u pitanju komunalni otpad, mnoge opštine nemaju izgrađena reciklažna dvorišta, dovoljan broj skladišnih posuda/kontejnera za otpad i nemaju sistem prikupljanja otpada na izvoru. Odvoženje otpada se naplaćuje po kvadraturi stana, a ne po količini proizvedenog otpada. Zbog toga, kao i zbog slabe ili nikakve kaznene politike, broj divljih deponija se procenjuje na oko 3500. Primetan je i dalje prisutan problem povratka divljih deponija na već očišćene lokacije. Ova situacija ukazuje na potrebu da je neophodna rigorozna primena zakonskih propisa i poboljšanje rada organa koji imaju nadležnosti da spreče da se ovaj problem ponavlja. Juna 2022. godine,

resorno ministarstvo je izdvojilo značajna sredstva sa ciljem da se očisti oko 700 divljih deponija u 34 lokalne samouprave. U 2020. godini su bile planirane izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, međutim ovaj zakon još uvek nije promenjen. Primetne su i glasnije inicijative u pravcu upotrebe otpada kao energenta, pre svega u procesu remedijacije i izgradnje waste to energy postrojenja na beogradskoj deponiji Vinča, ali i Elektroprivreda Srbije je preduzela prve korake ka mogućnosti kosagorevanja uglja i komunalnog otpada u termoelektranama prvo na kotlovima u TENT-u, a kasnije i TEKOB.

Izrada Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, kao osnovnog instrumenta kojim se implementiraju principi Okvirne direktive o vodama, započeta je u Srbiji kroz Tvinig projekat. Krajem 2021. godine završena je javna rasprava, te se u narednom periodu očekuje njegovo usvajanje. Paralelno sa Planom upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, radi se i Plan upravljanja rizikom od poplava. Krajem 2020. godine, sprovedena je javna rasprava o Nacrtu izveštaja o strateškoj proceni uticaja Akcionog plana za realizaciju Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. godine na životnu sredinu. Akcioni Plan još nije usvojen.

Zakon o klimatskim promenama je usvojen u martu 2021. godine. Ovaj Zakon je prvi te vrste u oblasti borbe protiv klimatskih promena i predstavlja osnov za podzakonske akte koji su neophodni kako bi se moglo otpočeti sa zelenom tranzicijom. Očekuje se usvajanje krovne klimatske strategije koja bi uticala na sve sektore: energetiku, poljoprivredu, šumarstvo, vodoprivredu itd. Očekuje se i usvajanje Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana koji pokriva period do 2030. godine (sa projekcijama do 2050. godine) – javna rasprava o nacrtu ovog plana očekuje se da potraje do kraja 2022.

Prvi podzakonski propisi koji će omogućiti rad na inventarisanju u upravljanju emisijama gasova sa efektom staklene bašte su doneti, ali postoji još značajnih pomaka koji tek treba da se ostvare u ovoj oblasti.

Za sve aspekte životne sredine su problem administrativni kapaciteti aktera i na lokalnom i na centralnom nivou. Nema dovoljno zaposlenih u javnoj administraciji koji se bave životnom sredinom, a to se najviše oseća u inspektoratu zaštite životne sredine. Kapacitet sudstva je manjkav u ovoj oblasti, i važno je obrazovati bazu

podataka svih slučajeva ekološkog kriminala i ekoloških krivičnih dela.

Upravljanje investicijama koje se odnose na životnu sredinu u Srbiji nema jasan strateški okvir. Generalno, strateško planiranje, upravljanje projektima i transparentnost procesa još uvek nisu na zadovoljavajućem nivou.

## POBOLJŠANJA

Usvojen je novi Zakon o zaštiti od buke, sa ciljem da dalje usaglasi ovu oblast sa propisima EU, ali i da reši hronični problem buke iz ugostiteljskih objekata. Takođe, usvojen je i novi Zakon o biocidnim proizvodima, kojim se vrši dodatno usaglašavanje sa relevantnim propisima EU.

U 2022. usvojena je Uredba o vrstama aktivnosti i gasovima sa efektom staklene bašte, kao jedan od podzakonskih akata koji je preduslov za izdavanje dozvola postrojenjima u kojem se obavlja aktivnost koja dovodi do emisije GHG. Kada se donesu i ostali relevantni podzakonski propisi, očekuje se da će oko 140 postojećih postrojenja morati da pribavi navedenu dozvolu.

U maju 2022. usvojen je Akcioni plan Programa upravljanja otpadom za period od 2022. do 2024. Ovaj dokument predstavlja strateški plan za rešavanje problema vezanih za upravljanje otpadom u narednom periodu.

U prethodnom periodu je aktivirano više projekata za izgradnju PPOV. Za veći broj ovih projekata sredstva su obezbeđena od strane EU. Nekoliko sistema za preradu otpadnih voda je u prethodnom periodu dovedeno do završne faze izgradnje, a najavljena je priprema projekata ili početak izgradnje u više mesta. Zaštita voda je oblast u kojoj je bilo najviše aktivnosti u smislu projekata, izrade projektnih dokumentacija i same izgradnje, tako da se može tvrditi da je ova oblast prioritarna u zaštiti životne sredine u Srbiji. Realizacija ovih projekata zahteva značajna finansijska sredstva, ali se može konstatovati da se u ovoj oblasti primećuje napredak, ne samo vezano za pravne propise.

## PREOSTALI PROBLEMI

Republika Srbija je u februaru 2020. donela Nacionalni plan za smanjenje emisija glavnih zagađujućih materija koji potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje (NERP). Pojedina stara velika postrojenja u određenoj meri

ne ispunjavaju obaveze po NERP-u u smislu dozvoljenih emitovanih količina zagađujućih materija, pa će biti neophodni dodatni naponi da bi se usaglasili sa NERP-om.

Strategija zaštite vazduha, kao krovni dokument na državnom nivou za ovu oblast, još uvek nije usvojena. Zagađenje vazduha i neaktivnost na ovom polju su doveli do sve glasnijih zamerki javnosti u Srbiji.

Usvojen je Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022 – 2031. godine, a rezultati će biti vidljivi u narednom periodu.

Na osnovu Nacionalne strategije upravljanja otpadom iz 2009. godine predviđeno je zatvaranje i rekultivacija postojećih smetlišta i izgradnja 24 regionalna centara za upravljanje otpadom. Ova očekivanja nisu ni blizu ispunjena. Takođe, ciljevi prethodne strategije su predviđali veliki obuhvat sistemom sakupljanja otpada – nacrt nove strategije procenjuje da je obuhvat trenutno oko 82%, ali istovremeno navodi i da samo 10 sanitarnih deponija u Srbiji zadovoljava EU kriterijume, iz čega sledi da ogroman deo stanovništva i dalje nije obuhvaćen sistemom sakupljanja čiji ishod su adekvatne sanitarne deponije. Preostale deponije i smetlišta su ne samo potencijalni zagađivači životne sredine (pre svega vode i zemljišta), nego predstavljaju i opasnost kao moguće lokacije širenja zaraze, a česti su i požari na njima.

Investicije u oblast prečišćavanja otpadnih voda su evidentne, ali njihova realizacija i efekti tek treba da se pokažu.

Strateški okvir za borbu protiv klimatskih promena je još uvek na nezadovoljavajućem nivou. Strategija niskougleničkog razvoja sa akcionim planom još uvek nije doneta iako je u januaru 2020. završena javna rasprava. U skorijoj budućnosti neophodno je usvojiti mehanizam za oporezivanja CO2 emisija, u sinhronizaciji sa očekivanim uvođenjem CBAM mehanizma (carbon border adjustment mechanism) od strane EU.

Nepostojanje ovog mehanizma Srbiji trenutno daje komparativnu prednost u odnosu na tržište EU, koja će se potpuno izgubiti kada se uvede CBAM u EU. Ovo će imati uticaj ne samo na električnu energiju koja se izvozi u EU već i na proizvode koji potiču iz industrija sa visokim emisijama GHG. U prvoj fazi mehanizma to će biti sektori proizvodnje cementa, gvožđa i čelika, aluminijuma i

đubriva za poljoprivredu. Klimatske promene sa svojim pratećim propisima će u budućnosti predstavljati jedan od najvećih izazova za Republiku Srbiju, između ostalog zato što se kasni sa transpozicijom propisa, a i svest o klimatskim promenama je na relativno niskom nivou.

Široko tumačenje prava na pravdu iz člana 81a Zakona o zaštiti životne sredine dovodi do kraće ili duže paralize ne samo projekata koji mogu imati uticaja na životnu sredinu, već i projekata čiji je cilj upravo unapređenje životne sredine. Ovo stoga jer takvo tumačenje omogućava pojedinim akterima zainteresovane javnosti da, umesto da pravo na zdravu životnu sredinu brane u postupku procene uticaja relevantnog projekta na životnu sredinu, napadaju ovakve projekte na svakom koraku, kroz žalbe i

upravne sporove na svaki upravni akt u mnoštvu akata koje jedan takav projekat iziskuje (na pr. građevinska dozvola, energetska dozvola, saglasnost na procenu uticaja, vodna dozvola, itd.).

Sa druge strane, primetno je da sadašnje mere za uključivanje javnosti nisu adekvatne i da transparentnost sprovođenja postupaka nije na odgovarajućem nivou. To dovodi do situacije da javnost prekasno reaguje na zakonski predviđene rokove u postupcima i kanališe svoje nezadovoljstvo kroz proteste. Glas javnosti je doveo do preinačenja nekih odluka u prethodnom periodu kao što je zabrana izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima i poništenje Prostornog plana posebne namene za projekat Jadar.

### PREPORUKE SAVETA

- Usvojiti nedostajuće strateške dokumente (uključujući Strategiju zaštite vazduha i Strategiju upravljanja otpadom) i prateće planske dokumente i otpočeti sa njenom primenom. Nastaviti sa transpozicijom i implementacijom propisa iz ove oblasti.
- Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha.
- Stvoriti ekonomski model koji će motivisati lokalne samouprave da otpad odlažu na sanitarne deponije i da ubrzaju proces zatvaranja i sanacije deponija – smetlišta. Obezbediti preduslove za primenu principa hijerarhije upravljanja otpadom sa akcentom na prevenciji nastajanja otpada, ponovnoj upotrebi i reciklaži otpada.
- Obezbediti dalju primenu principa „zagađivač plaća“.
- Doneti Uredbu o oceni prihvatljivosti, koja će uspostaviti potrebne standarde za odobravanje planova i projekata koji mogu imati uticaj na ekološku mrežu.
- Obezbediti odgovarajuće i svrsishodno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrditi prioritete i kriterijume za dodelu sredstava). Nastaviti aktivnosti na uspostavljanju ekološke mreže Republike Srbije i NATURA 2000 mreže. Izdvojiti više sredstava za praktičnu zaštitu vrsta i staništa.
- Ubrzati transpoziciju i implementaciju propisa koji se odnose na oblast klimatskih promena, kao i strateškog okvira za ovu oblast, koja je najviše zapostavljena u smislu zakonskih propisa i implementacije i stoga je na nju potrebno posebno obratiti pažnju.
- Putem rigidnijeg tumačenja ili izmena propisa, pronaći balans između prava zainteresovane javnosti da osporava projekte ako smatraju da se njima povređuje pravo na zdravu životnu sredinu, i interesa investitora da projekte sprovode u ambijentu pravne sigurnosti i vremenske izvesnosti, bez da se ekološka prihvatljivost projekta napada na svakom koraku, što posledično stvara, nekad i višegodišnje, vremenske zastoje i značajne troškove.