

# PROPISI U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

1,25

## PREGLED REALIZACIJE PREPORUKA BK

Preporuke:	Prvobitno date u BK:	Značajan napredak	Određeni napredak	Bez napretka
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.	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			√
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.	2021			√
Obezbediti dalju primenu principa „zagađivač plaća“.	2022			√
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 potrebno posebno obratiti pažnju.	2021		√	
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.	2022			√

## STANJE

Iako je bilo određenih pomaka u sferi zaštite životne sredine, očigledno je da su se pojedini procesi usporili, iz čega se može izvesti zaključak da je zaštita životne sredine donekle izgubila poziciju strateškog prioriteta.

U poslednjem izveštaju Evropske komisije, vezano za Poglavlje 27, koje se bavi pitanjima zaštite životne sredine i klimatskih promena, nisu primećeni veći pomaci u ovoj oblasti. Primetan je značajan porast budžetskih sredstava namenjenih za unapređenje zaštite životne sredine, čime se

donekle popravlja utisak koji je ostavilo smanjenje budžeta u pogledu zaštite životne sredine usled rebalansa iz 2022.

Početkom 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. Duže od godinu dana nije bilo daljeg napretka u ovoj oblasti da bi u oktobru 2023. predlozi ovih propisa bili usvojeni od strane Vlade Republike Srbije. Ako navedeni nacrti „prerastu“ u zakone, očekuje se značajno produžavanje vremenskih okvira za pribavljanje saglasnosti na studiju procene uticaja na životnu sredinu za projekte za koje je

ona obavezna ili donošenje rešenja za projekte za koje studija nije obavezna, ali se može zahtevati.

U septembru 2022. počela je izrada Strategije za zaštitu životne sredine sa Akcionim planom, a 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.

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

U oktobru 2023. godine usvojene su brojne izmene dopune Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara, čiji efekti tek treba da se vide. Jedna od izmena je i značajno smanjenje naknade za zagađivanje voda – dok sa jedne strane ovo svakako predstavlja olakšicu za obveznike te naknade, ostaje nejasno kako će se to smanjenje odraziti na aktivnosti prečišćavanja voda.

Kao jedan od gorućih problema i dalje se javlja problem zagađenja vazduha. Prema Indeksu postignuća u životnoj sredini (Environmental Performance Index) za 2022. godinu, na osnovu indikatora kvaliteta vazduha, Srbija je rangirana na 116. mestu od 180 zemalja. Među uporedivim zemljama, iza nas su samo Crna Gora, Albanija, BiH i Severna Makedonija, što pokazuje da kvalitet vazduha u, pre svega, urbanim sredinama, nije zadovoljavajući.

U Srbiji se, prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine, 2021. godine proizvelo oko 11,8 miliona tona otpada, od kojih skoro 3 miliona tona čini komunalni otpad. Do ovog momenta, 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 odgovarajuće rešenje za zbrinjavanje opasnog otpada koji nastane na njenoj teritoriji, što podrazumeva i izgradnju postrojenja za termički tretman ove vrste 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. Uprkos usvojenom načelu „zagađivač plaća“, koje promoviše nekoliko zakonskih

dokumenata, naknada za odvoženje otpada se određuje prema kvadraturi prostora koji pravno ili fizičko lice koristi, a ne prema količini generisanog otpada. Ovakav kriterijum za utvrđivanje naknade za odvoženje otpada krajnje destimuliše privredu i građane, jer ne postoji nikakav finansijski motiv da se radi na redukciji količine generisanog otpada, kroz prevenciju nastanka otpada, ponovnu upotrebu, popravke, reciklažu i druge vidove smanjivanja količine otpada, koji se predaje na dalji tretman komunalnim službama. Zbog ovakvog principa, kao i zbog slabe ili nikakve kaznene politike, broj divljih deponija u Srbiji se procenjuje na čak oko 3.500. Čak i ako se neka od deponija ukloni, primetna je pojava ponovnog nastanka deponija na već očišćenim lokacijama. Sve ovo ukazuje na nužnost izmene načina upravljanja i, pre svega, naplate naknade za odvoženje i odlaganje komunalnog otpada, kao i na neophodnost rigorozne primene zakonskih propisa i poboljšanje rada organa javne uprave, koji imaju nadležnosti u upravljanju otpadom.

Primetne su inicijative u pravcu upotrebe otpada kao energenta, pre svega u procesu remedijacije i izgradnje „waste to energy“ postrojenja na beogradskoj deponiji Vinča, s tim da je i Elektroprivreda Srbije preduzela prve korake ka mogućnosti kosagorevanja uglja i komunalnog otpada u termoelektranama, prvo na kotlovima u TENT-u, a kasnije i TEKO B. Iako su ove inicijative generalno korak u dobrom pravcu, pre korišćenja otpada kao energenta, potrebno je obezbediti da ne dolazi do mešanja opasnog i komunalnog otpada. To podrazumeva, da primarno razvrstavanje upravljanja otpadom treba da bude i dalje u fokusu.

Radi se na Planu upravljanja rizikom od poplava (doneta je i Odluka o izradi strateške procene uticaja ovog plana na životnu sredinu).

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 donošenje podzakonskih akata, koji su neophodni kako bi se moglo otpočeti sa zelenom tranzicijom. Očekuje se i usvajanje Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, koji pokriva period do 2030. godine (sa projekcijama do 2050. godine), čija je priprema u završnoj fazi. Započelo se sa izradom Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, sa akcionim planom.

Prvi podzakonski propisi koji će omogućiti rad na inventarisanju u upravljanju emisijama gasova sa efektom

staklene bašte (GHG) su doneti, s tim da postoji još značajnih koraka koji tek treba da se ostvare u ovoj oblasti.

Suštinski problem je taj što za sve aspekte životne sredine postoji nedostatak administrativnih kapaciteta organa javne uprave, kako na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou. Sa jedne strane, nema dovoljno zaposlenih u javnoj administraciji koji se bave zaštitom životne sredine, a sa druge, ekološki problemi koji se javljaju u navedenoj oblasti su vrlo kompleksni, što zahteva stručnost, iskustvo, a često i brzinu u njihovom rešavanju. Evidentne su manjkavost propisa iz oblasti životne sredine, nedoslednost u njihovoj primeni, slabosti nadzora od strane nadležnih organa, kao i nedovoljna upućenost šire javnosti za pomenute probleme.

U 2022. godini osnovana je jedinica za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine pri Policijskoj upravi Ministarstva unutrašnjih poslova, što je svakako pozitivan korak u pravcu rešavanja problema za koje je ovaj organ nadležan. Tek očekujemo pun doprinos ove jedinice u borbi protiv ekološkog kriminala.

Upravljanje investicijama koje se odnose na životnu sredinu u Srbiji još uvek nema jasan strateški okvir, tako da je neophodno poboljšati generalno, strateško planiranje, upravljanje projektima i transparentnost procesa.

## POBOLJŠANJA

Usvojene su izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom, sa ciljem da se pojedina pitanja dodatno razrade i/ili preciziraju, kao i da se Zakon dodatno uskladi sa EU regulativom. Značajno je istaći da Zakon sada unapređuje regulaciju u pogledu upravljanja otpadom (od građenja i rušenja, kao i otpadnim muljem iz postrojenja za prečišćavanje komunalnih i industrijskih otpadnih voda i drugih sličnih uređaja). Usled potrebe rešavanja problematike upravljanja muljem, Ministarstvo zaštite životne sredine je početkom 2023. pokrenulo inicijativu za izradu strategije za upravljanje muljem imajući u vidu da je ovo pitanje obuhvaćeno posebnim direktivama EU.

Pozdravljamo usvajanje Strategije niskougleničkog razvoja za period od 2023. do 2030. godine, sa projekcijama do 2050. godine, koju je Vlada Republike Srbije usvojila 1. juna 2023. godine, s tim da ostaje da se vidi kakve efekte će ova strategija doneti.

Vlada Republike Srbije je u decembru 2022. godine usvojila

Program zaštite vazduha za period 2022. do 2030. sa akcionim planom, kojim su definisane mere i aktivnosti za naredni period.

Od strateških dokumenata u ovoj oblasti trebalo bi pomenuti i usvajanje Programa razvoja cirkularne ekonomije za period 2022- 2024. godine, koji predstavlja prvi strateški dokument sa postavljenim ciljevima u tranziciji ka cirkularnoj ekonomiji.

U aprilu 2023. godine usvojen je Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2021. do 2027. godine, kao osnovni instrument kojim se implementiraju principi Okvirne direktive o vodama.

U prethodnom periodu je aktivirano više projekata za izgradnju PPOV-a. 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. Iako realizacija ovih projekata zahteva značajna finansijska sredstva, može se 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 koje potiču iz starih velikih postrojenja za sagorevanje (NERP). Pojedina od tih postrojenja u određenoj meri ne ispunjavaju obaveze po NERP-u, u smislu dozvoljenih emitovanih količina zagađujućih materija, pa će biti neophodni dodatni napori da bi se usaglasili sa NERP-om.

Zagađenje vazduha, kao jedan od gorućih problema u oblasti zaštite životne sredine i donekle, pasivnost na ovom polju su doveli do negodovanja dela javnosti u Srbiji.

Na osnovu Nacionalne strategije upravljanja otpadom iz 2009. godine predviđeno je zatvaranje i rekultivacija postojećih smetlišta i izgradnja 24 regionalna centra za upravljanje otpadom. Ova očekivanja nisu ispunjena. Ciljevi prethodne strategije su predviđali veliki obuhvat sistemom sakupljanja otpada. Programom iz 2022. procenjuje se da je obuhvat trenutno oko 82%, ali istovremeno se navodi da samo 10

sanitarnih deponija u Srbiji zadovoljava EU standarde, iz čega sledi da ogroman deo stanovništva i dalje nije obuhvaćen sistemom sakupljanja i adekvatnog sanitarnog deponovanja. Preostale deponije i smetlišta su ne samo potencijalni zagađivači životne sredine, nego predstavljaju i opasnost od širenja zaraza. Procedne vode i požari su poseban problem deponija, koji dovode do zagađenja vazduha, zemljišta i voda.

Investicije u oblasti prečišćavanja otpadnih voda su evidentne, s tim da njihova realizacija i efekti tek treba da se pokažu.

Strateški okvir za borbu protiv klimatskih promena još uvek nije na zadovoljavajućem nivou. U skorijoj budućnosti neophodno je usvojiti mehanizam oporezivanja CO2 emisija, u sinhronizaciji sa 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 primene mehanizma to će biti sektori proizvodnje cementa, gvožđa i čelika, aluminijuma i đubriva za poljoprivredu. Klimatske promene će u budućnosti, sa sve brojnijim propisima koji regulišu borbu za stabilnost klime i prilagođenje na promene, predstavljati jedan od najvećih izazova za Republiku Srbiju, između ostalog, zbog toga što se kasni sa transpozicijom propisa. Pored toga, potrebno je raditi na podizanju svesti o klimatskim promenama.

U oblasti zaštite prirode, Srbiji predstoji dalje usaglašavanje propisa, naročito u oblasti Direktive o staništima i pticama.

Predstoji usaglašavanje domaćeg zakonodavstva koje uređuje oblasti lova i ribolova sa EU standardima i gore navedenim direktivama i nastavak rada na uspostavljanju mreže Natura 2000, koji se, uglavnom, uz pomoć fondova Evropske unije, s tim što je i dalje primetan ozbiljan nedostatak institucionalnog kapaciteta na nacionalnom, a naročito na lokalnom nivou u ovoj oblasti.

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. 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, osporavaju bilo kakve projekte kroz javne rasprave, primedbe, žalbe i upravne sporove na svaki upravni akt koje jedan takav projekat iziskuje (npr. građevinska dozvola, energetska dozvola, saglasnost na procenu uticaja, vodna dozvola itd).

Sa druge strane, potrebno je unaprediti obaveštavanje javnosti za uključivanje u postupke odlučivanja u ekološkim stvarima, kako bi se postigla odgovarajuća transparentnost sprovođenja postupaka. Na taj način bi se stvorili uslovi da javnost blagovremeno reaguje u skladu sa zakonskim rokovima u konkretnim postupcima od interesa, čime bi se izbeglo nezadovoljstvo javnosti. 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

- Permanentno i proaktivno unapređenje zakonodavnog okvira koji se tiče zaštite životne sredine -usvojiti nedostajuće strateške dokumente (uključujući Strategiju o zaštiti životne sredine i Strategiju upravljanja otpadnim muljem) i prateće planske dokumente i otpočeti sa njihovom primenom. Nastaviti sa transpozicijom i implementacijom propisa iz ove oblasti.
- Stalna edukacija i sistematsko osposobljavanje kadrova u svim državnim institucijama i lokalnim samoupravama, nadležnim za rešavanje pomenutih problema, uz obavezno aktivno uključivanje civilnog sektora, a posebnu pažnju posvetiti poboljšanju učinka tužilaštava i pravosudnih organa.
- Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha moraju da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka koji predstavljaju informacije od javnog značaja, kao i finansiranje neometanog

rada mreže 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 divljih deponija – smetlišta. Obezbediti primenu načela „zagađivač plaća“, kroz naplatu takse za komunalni otpad, obračunatu u odnosu na količinu proizvedenog otpada i/ili broja odvoženja. Omogućiti preduslove za primenu principa hijerarhije upravljanja otpadom, sa akcentom na prevenciji nastajanja otpada, ponovnoj upotrebi i reciklaži otpada.
- Doneti Uredbu o oceni prihvatljivosti, koja će uspostaviti potrebne standarde za odobravanje planova i projekata koji mogu imati uticaj na ekološku mrežu, uključujući NATURA 2000.
- Obezbediti odgovarajuće i svrsishodno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda, sa kriterijumima za određivanje prioriteta za dodelu sredstava. Nastaviti aktivnosti na uspostavljanju ekološke mreže Republike Srbije i NATURA 2000. Izdvojiti više sredstava za praktičnu zaštitu vrsta i staništa.
- Ubrzati transpoziciju i implementaciju propisa koji se odnose na klimatske promene, uključujući i jačanje strateškog okvira za ovu oblast, kako bi bila što bolje pokrivena, u smislu zakonskih propisa i implementacije i stoga je na nju potrebno posebno obratiti pažnju.
- Pronaći balans između prava zainteresovane javnosti da učestvuje u donošenju odluka u ekološkim upravnim stvarima i interesa investitora da projekte sprovode u ambijentu pravne sigurnosti i vremenske izvesnosti. To podrazumeva da se ekološka prihvatljivost projekta ne osporava bez argumenata, što posledično može da stvori višegodišnje vremenske zastoje i značajne troškove. Ova preporuka treba da bude realizovana kroz tumačenja postojećih propisa i/ili izmene istih, odnosno donošenje novih podzakonskih akata.
- Donošenje uredbi za implementaciju GHG inventarisanja, izveštavanja i verifikacije emisija sa efektom staklene bašte.
- Izrada Studije izvodljivosti u cilju implementacije efektivnih mera koje će omogućiti visoku stopu reciklaže metala, plastike, stakla, papira i kartona u cilju postizanja resursno efikasne privrede po modelu cirkularne ekonomije.
- Omogućiti privrednim subjektima lakšu organizaciju prikupljanja sitnog e-otpada, poput baterija, mobilnih telefona, punjača i sl. i predaju ovlašćenom pravnom licu na dalji tretman.