

2.1. Хоризонтално законодавство

ПРОЦЕНА

Што се хоризонталног законодавства тиче, остварен је мали напредак. Нема побољшања у спровођењу Директиве о процени утицаја на животну средину. Није било напретка у спровођењу препорука Европске комисије за побољшање учешћа јавности у поступцима процене утицаја на животну средину.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Нису предузете одговарајуће мере да се побољша хоризонтална сарадња између владе и тела која оснива влада. Иако Пословник Владе Србије дефинише обавезне консултације између јавних институција током процеса доношења одлука, то се у пракси не дешава.³ Влада не спроводи *ex ante* процену ефеката прописа, као ни анализу ефеката ранијих правних аката и докумената. Чак ни за један од најважнијих стратешких докумената, *Стратегију развоја енергетике Републике Србије за период до 2025. године* (чији је нацрт израђен 2013), није урађена процена регулаторног утицаја, нити су анализирани резултати претходне стратегије.⁴ Штавише, од свог конституисања у априлу 2014. године, Народна скупштина усвојила је 41 правни акт и сви документи су донети по хитном поступку без одговарајуће јавне расправе (као што се наводи у Извештају⁵ који је израдио Комитет правника за људска права).

Цивилно друштво, академски кругови и други недржавни актери нису препознати као релевантни учесници у процесу доношења одлука. Консултације са цивилним друштвом се ретко организују. Консултације са цивилним друштвом повремено су организоване, јавна расправа, као интегрални део процеса доношења одлука, организована је уз озбиљно кршење Пословника Владе Србије⁶. У оквиру

³ Нацрт Закона о заштити животне средине представља један од примера лоше праксе. Иако се предложене измене и допуне Закона о заштити животне средине састоје од неколико чланова којима се дефинише јавни приступ информацијама, није било консултација са Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

⁴ Ако је таква анализа урађена она није била предмет јавне расправе.

⁵ http://www.yucom.org.rs/upload/vestgalerija_36_4/1405436946_GS0_Saopstenje_Protest_zbog_netran_sparentnog_zakonodavnog_procasa_15072014.pdf

⁶ Анализа правних поступака и кршење Пословника Владе Србије, у случају јавне расправе о Нацрту Закона о заштити животне средине, представљени су у публикацији *Демократија пред изазовом – како јавност учествује у стварању политике животне средине*, доступној на српском језику: <http://www.bos.rs/cei/uploaded/Demokratija%20pred%20izazovom%20%E2%80%93%20kako%20javnost%20u%20C4%8Destvuje%20u%20stvaranju%20politike%20%C5%BEivotne%20sredine,%20februar%202014.pdf>

пројекта *ENVAP II*⁷ одржан је само један састанак на коме су присуствовали представници организација цивилног друштва (уводни састанак и представљање пројекта).

Влада Србије не испуњава одредбе Архуске конвенције. Закон о заштити животне средине није у складу са чланом 2. Конвенције, кад је реч о дефиницији „органа јавне власти” и „информација о животној средини”.

Нема побољшања у спровођењу *Директиве о процени утицаја на животну средину*. Није било напретка у спровођењу препорука ЕК за побољшање поступка јавне расправе. Процена утицаја на животну средину (енг. *EIA*) и даље се спроводи само формално, без озбиљних покушаја да се употреби за превенцију штетних утицаја које будући пројекти могу имати на животну средину. Студије о процени утицаја на животну средину које одобрава надлежно Министарство или органи локалне самоуправе, углавном не садрже анализу алтернативних решења, нити се у њима указује на главне разлоге за одабир одређеног пројекта, с обзиром на последице по животну средину. Нема озбиљнијих покушаја да се поступци процене утицаја на животну средину употребе за промовисање образовања у области животне средине међу грађанима, органима локалне самоуправе или у приватном сектору. Локалне власти извештавају о тешкоћама приликом дефинисања пројекта за које је потребно урадити процену утицаја на животну средину⁸. Упркос чињеници да се у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) за период 2013–2016, истиче значај доношења правних аката који садрже комплетан списак обавезних пројеката са проценом утицаја на животну средину, као и оних за које се може захтевати процена утицаја на животну средину (како је дефинисано у кодификованој верзији Директиве 92/2011/ЕУ), то није остварено. Није спроведена анализа степена спровођења Директиве о процени утицаја на животну средину и препорука за побољшање њеног спровођења, нити је јавност консултована у вези са тим процесом. Упечатљив пример ангажовања локалне заједнице у поступцима процене утицаја на животну средину представља случај поступка процене утицаја за бране на Лиму „Бродарево 1” и „Бродарево 2”, где је реакција заједнице на овај пројекта довела до полицијске репресије и где је забележено кршење људских права.

Уобичајена је пракса да се решења о давању сагласности на студије о процени утицаја на животну средину и стратешкој процени утицаја на животну средину (енг. *SEIA*) издају без објашњења садржине одлуке и кључних разлога и аргумената на којима се одлука заснива (што је обавезно сходно члану 25. Закона о процени утицаја на животну средину). Одлуке често садрже неприхватљиве материјалне и граматичке грешке (Решење о давању сагласности на студију о процени утицаја број 353-02-01205/2012-02).

Потврђивање измена и допуна ЕСПО Конвенције још нису усвојени.

⁷ Опис на српском језику доступан на: <http://www.merz.gov.rs/lat/odsek/envap-projekat>.

⁸ Београдска отворена школа је током 2013. и 2014. године одржала консултације са представницима локалних власти у вези са спровођењем хоризонталног законодавства у области животне средине.

Напредак

Уз подршку ОЕБС-а, Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине објавило је Практикум о праву на правну заштиту у питањима животне средине у управном поступку и управном спору.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине је недавно на свом веб сајту објавило списак поднетих захтева за процену утицаја на животну средину⁹. Иначе, веб презентација Министарства пољопривреде и животне средине није прилагођена кориснику и служи као пример недостатка разумевања циљева Архуске конвенције.

Транспоноване Директиве о одговорности за животну средину је у почетној фази.

Изазови

Постојећи *Закон о заштити животне средине* садржи неодговарајућу дефиницију „органа јавне власти”, а не садржи дефиницију „информација о животној средини”. Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, о коме је вођена јавна расправа у новембру 2013. године, донекле представља даље усклађивање са Архуском конвенцијом. У документу и даље недостаје дефиниција органа јавних власти која је у складу са Конвенцијом. Иако Нацрт Закона донекле предвиђа усаглашавање са минималним захтевима *Директиве о јавном приступу информацијама о животној средини* (ЕЗ/2003/04), он није у складу са циљевима и сврхом те директиве.

Закон о заштити животне средине и предложене измене и допуне тог закона су у колизији са *Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја*. У пракси, више од три месеца од формирања Владе, није било информација о активностима или особама које су одговорне за политику у области животне средине у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине. Међутим, недавно је остварен умерен напредак, пошто су закони и подзаконски акти објављени на званичној веб страници Министарства пољопривреде и заштите животне средине.

Најзад, према Извештају о спровођењу Националног програма за усвајање правних тековина ЕУ за 2013¹⁰, није забележен напредак у области животне средине. У периоду од јануара 2013. до јуна 2013. године, општи успех у доношењу закона и подзаконских аката, према Плану, износи 69% пошто је донето 90 правних аката од 131, колико је било планирано.

⁹ <http://www.eko.minpolj.gov.rs/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/zahtevi-za-procenu-uticaja/>.

¹⁰ Доступно на: <http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.734.html>.

ПРЕПОРУКЕ

Треба обезбедити и подстицати учешће јавности у креирању политике у области животне средине са јасним и транспарентним поступком у складу са Архуском конвенцијом и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

Активности у оквиру пројекта *ENVAP II* треба да буду отворене за ОЦД и друге недржавне актере. Извештаје о спровођењу пројекта треба учинити јавно доступним.

Први Национални екорегистар за информације о животној средини треба уредно ажурирати.

Директиву о одговорности за животну средину треба у потпуности транспоновати и спровести.