

01. HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO

PREGLED

Ostvaren je izvestan napredak u usklađivanju Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što će povećati mogućnost građana da uživaju pravo na informisanje i doprineti boljoj primeni Arhuske konvencije. Javna rasprava o proceni uticaja na životnu sredinu (PUŽS) odnosno strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SPU) bila je nedovoljno kvalitetna, a konsultacije su retko organizovane na transparentan i adekvatan način. Adekvatna primena odredaba Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu² i Direktive o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu³ prenetih u domaće zakonodavstvo ostaje opterećenje za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Zeleni fond osnovan je pomoću amandmana na Zakon o zaštiti životne sredine; ali podzakonski akti koji treba da obezbede nezavisan nadzor, adekvatnu kontrolu trošenja javnih sredstava i odgovarajuću primenu načela „zagađivač plaća” još uvek nisu usvojeni. Period na koji se odnosi ovaj izveštaj karakteriše slaba zakonodavna aktivnost, a nadležni organi doneli su samo jedan od sedam planiranih zakonodavnih akata koji se odnose na horizontalno zakonodavstvo.

ZAKONSKI OKVIR

Ima napretka u usklađivanju Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa Arhuskom konvencijom i odgovarajućim pravnim tekovinama EU. Izmenjen i dopunjen Zakon o zaštiti životne sredine daje zadovoljavajuće definicije „informacija o životnoj sredini” i „organa javne vlasti”, koje su sada u skladu sa definicijama navedenim u Arhuskoj konvenciji. Dalje, u članu 78. stav 2. Zakona navodi se da se pristup informacijama o životnoj sredini ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja, čime se poništavaju prethodne neusaglašenosti između Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti životne sredine u pogledu obaveze državnih organa da postupaju u skladu sa utvrđenim rokovima. Kao rezultat, poboljšan je opšti zakonodavni okvir za pristup informacijama o životnoj sredini.

2 Direktiva 2011/92/EU o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu (Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment).

3 Direktiva 2001/42/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 2. juna 2001. godine o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment).

Zakon o potvrđivanju amandmana na Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu usvojen je 19. februara 2016. godine. Nema napretka u pogledu transponovanja Direktive o odgovornosti za životnu sredinu⁴. Prednacrt zakona o odgovornosti za životnu sredinu izrađen je u maju 2016. godine, ali je doneta odluka da je zakon srednjeg prioriteta i da neće biti usvojen pre 2017. godine.⁵ Planirano je da Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma između zemalja JIE za sprovođenje Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu bude usvojen do kraja perioda na koji se odnosi ovaj izveštaj; on, međutim, još uvek nije usvojen. Uredba o izmenama i dopunama uredbe kojom se utvrđuje lista projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu i projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu nije usvojena do kraja 2015. godine, kako je bilo planirano.⁶ Uprkos tome što je planirano donošenje zakona o nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka do kraja 2015. godine, ovaj zakon još uvek nije usvojen.⁷

Nekoliko akcionih planova koji je trebalo da budu usvojeni tokom perioda na koji se izveštaj odnosi nije usvojeno, uključujući akcioni plan za unapređenje administrativnih kapaciteta, višegodišnji plan za investicije i finansiranje i akcioni plan za sprovođenje nacionalnog programa zaštite životne sredine. Ova odlaganja ukazuju na to da zaštita životne sredine za zakonodavca ne predstavlja prioritet i ilustruju nedostatak kapaciteta za potpuno prenošenje pravnih tekovina EU u domaći pravni sistem.

SPROVOĐENJE PROPISA

Ostvaren je izvestan napredak u pogledu pravnog okvira za pristup informacijama o životnoj sredini. Međutim, pristup informacijama još uvek podleže arbitrarnoj odluci državnih službenika i omogućavanje pristupa ostaje ograničeno kad je reč o politički osetljivim dokumentima.

Kvalitet javne rasprave u postupku procene uticaja na životnu sredinu odnosno strateške procene uticaja na životnu sredinu je nizak. Javna rasprava se retko organizuje na transparentan i adekvatan način. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine je u obavezi da objavljuje sve pozive na javne rasprave i konsultacije na svom veb sajtu. Međutim, informacije o vremenu i mestu održavanja rasprava se često ne navode. Na primer, u periodu septembar–oktobar 2015. godine, međunarodne i mađarske organizacije upozorile su organizacije u Srbiji da su u toku konsultacije o projektu proširenja nuklearne elektrane Pakš u Mađarskoj. Konsultacije o proceni uticaja na životnu sredinu za nuklearnu elektranu Pakš nisu sprovedene na odgovarajući način i samo je malom broju OCD bilo omogućeno da neposredno u njima učestvuje. Nadležni organi često odlažu objavljivanje izveštaja o proceni uticaja na životnu sredinu i propuštaju da informišu zainteresovane

4 Direktiva 2004/35/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za životnu sredinu u pogledu prevencije i uklanjanja štete nanete životnoj sredini (Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage).

5 Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene, Vlada Republike Srbije, str. 33.

6 Isto, str. 329.

7 Isto, str. 34.

strane o konačnim odlukama u vezi sa studijama o proceni uticaja na životnu sredinu.

Izrada Nacionalnog plana smanjenje emisija (NPSE), na osnovu Odluke D/2013/05/MC-EnC⁸ Saveta ministara Energetske zajednice, ukazuje na slabu primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (Zakon o SPU). U članu 9. Zakona o SPU navodi se da je nadležni organ dužan da donese odluku o izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu nakon što je pribavio zvanično mišljenje državnog organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine. Prema informacijama dobijenim od Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, odluka o izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu još uvek nije usvojena. Ako organi odluče da ne sprovedu stratešku procenu uticaja na životnu sredinu za određena strateška dokumenta, kao u ovom slučaju, trebalo bi makar da formalno usvoje ovu odluku i objave je u Službenom glasniku Republike Srbije. Prema informacijama dobijenim od Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, odluka o tome da se ne izradi strateška procena uticaja na životnu sredinu takođe nije usvojena.

Nacrt NPSE dostavljen je Sekretarijatu Energetske zajednice 31. decembra 2015. godine.

Prema Direktivi 2001/42/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 27. juna 2001. godine o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu (Direktiva o SPU), „procena životne sredine je važan instrument za integrisanje razmatranja pitanja životne sredine u izradu i usvajanje određenih planova i programa koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu u državama članicama, jer ona obezbeđuje da se takav uticaj planova i programa koji se sprovode uzme u obzir tokom njihove izrade a pre njihovog usvajanja.” U članu 4. Direktive o SPU jasno se navodi da procenu uticaja na životnu sredinu treba obaviti tokom izrade plana ili programa, a pre njihovog usvajanja ili upućivanja u zakonodavni postupak. Na 10. sastanku Radne grupe Energetske zajednice za životnu sredinu predstavnici Republike Srbije izjavili su da „ukoliko NPSE postane deo pravnog sistema u Srbiji, sprovodiće se i strateške procene uticaja na životnu sredinu. Međutim, kako do kraja 2015. godine konačni dokument neće biti usvojen, ovo se još ne može predvideti”⁹. **Naš zaključak je da Republika Srbija propušta da sprovodi adekvatnu stratešku procenu uticaja na životnu sredinu u pogledu NPSE, ali je ipak načinila korake u pravcu primene odredaba (srpskog) Zakona o SPU i Direktive o SPU. Evropska komisija bi trebalo pažljivo da prati sprovođenje Direktive o SPU u Srbiji.**

Vlada Srbije priprema Treći nacionalni izveštaj o sprovođenju Arhuske konvencije. Upućen je poziv na javnu raspravu i prikupljeni su prilozi zainteresovanih strana. Međutim, dalje informacije nisu dostupne, uprkos uveravanjima da će javnost biti obavestena o daljim koracima u izradi izveštaja.

Ostaju i drugi važni problemi, kao što je nesposobnost državnih organa da pristupe

podacima preduzeća i da ih prikupe. Na primer, kada je Republika Srbija dostavila NPSE u decembru 2015. godine, OCD su postavile pitanje o izvoru informacija za izradu Plana. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine odgovorilo je da, na osnovu člana 4. Arhuske konvencije, pristup informacijama može biti ograničen u slučajevima kada treća strana smatra da su tražene informacije od velikog značaja i zbog toga ne želi da ih pruži. Štaviše, a veoma značajno, predstavnici Ministarstva su rekli da je Nacionalni plan smanjenja emisija izrađen bez podataka o emisijama iz celog industrijskog sektora i od svih zagađivača.

Prema članu 4. stav 4. Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, informacije o emisijama koje su važne za zaštitu životne sredine treba obelodaniti.

U godišnjem izveštaju poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2015. godinu napominje se da je uočen povećan broj žalbi u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja koje se odnose na životnu sredinu.¹⁰ Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine upućeno je 415 zahteva za informacije od javnog značaja, nakon čega je podneto 111 žalbi protiv Ministarstva. To je drugi najveći broj žalbi protiv nekog ministarstva, a veći broj žalbi ima samo Ministarstvo unutrašnjih poslova.¹¹ Prema podacima Poverenika¹², Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine četiri puta nije postupilo u skladu sa rešenjem Poverenika kojim se od Ministarstva zahteva da pruži informacije podnosiocima zahteva.

Tokom 2016. godine, do početka novembra, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti primio je 270 žalbi u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja koje se odnose na životnu sredinu. Više od polovine ovih žalbi (141) podneto je zbog tzv. ćutanja administracije. Od ukupnog broja od 270 žalbi, završen je postupak u 125 slučajeva; u 61 slučaju Poverenik je naložio da podnosiocu žalbe treba dostaviti informacije; u još 61 slučaju Poverenik je okončao postupak jer su u međuvremenu državni organi postupili u skladu sa zahtevom u pogledu slobodnog pristupa informacijama nakon intervencije Poverenika; a u 3 slučaja je žalba odbijena zbog formalnih nedostataka. U 82,8% slučajeva odbijenih zahteva, državni organi pozvali su se na zloupotrebu prava na informacije od javnog značaja kao razlog za odbijanje zahteva za pristup informacijama.¹³

FINANSIRANJE

Fond za zaštitu životne sredine ukinut je 2012. godine, ali je Vlada nastavila da naplaćuje takse od zagađivača i preusmerila te prihode u državni budžet. Ubiranjem dažbina na ovaj način nije uspelo da se obezbedi redovno i sistematično finansiranje sektora zaštite životne sredine, a omogućena je dodela prikupljenih sredstava za druge svrhe.

8 Odluka Saveta ministara Energetske zajednice D/2013/05/IMG o sprovođenju Direktive 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2001. godine o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje (Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2013/05/IMG-EnG: On the implementation of Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants).

9 10th meeting of Energy Community Task force on Environment, 28th of October 2015, Energy Community Secretariat - Vienna, Austria (10. sastanak Radne grupe Energetske zajednice za životnu sredinu, 28. oktobar 2015, Sekretarijat Energetske zajednice, Beč, Austrija), <http://bit.ly/2bhWVbh>.

10 Republika Srbija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2015. godinu, str. 21, <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/IZVESTAJ2015/enizvestaj2015.pdf>.

11 Isto, str. 23.

12 <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/IZVESTAJ2015/neizvršenaresenja2015.doc>.

13 Iz prezentacije Stanojle Mandić, zamenika poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Republici Srbiji na konferenciji „Arhus ogledalo” održanoj u Beogradu 18. novembra 2016. godine.

U februaru 2016. godine izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine osnovan je Zeleni fond Republike Srbije, koji će prikupljati sve takse u vezi sa životnom sredinom, sredstva i donacije iz različitih izvora s ciljem da se omogući efikasnije korišćenje sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine. Zeleni fond osnovan je kao budžetski fond (otud će Ministarstvo finansija biti odgovorno za kontrolu dodele sredstava). Očekuje se da Zeleni fond počne da funkcioniše 1. januara 2017. godine. Međutim, po našim saznanjima, podzakonski akti neophodni za funkcionisanje Zelenog fonda još uvek nisu usvojeni (Zakon predviđa da podzakonski akti treba da budu usvojeni u roku od godinu dana od stupanja Zakona na snagu). Otud se neko vreme može očekivati da Zeleni fond ne bude potpuno funkcionalan. Nedostatak nezavisnog nadzora i adekvatne kontrole Zelenog fonda mogu imati negativne posledice u pogledu potrošnje javnih sredstava u sektoru životne sredine i procesa pristupanja EU, jer se u praksi ne obezbeđuje budžetska transparentnost u dovoljnoj meri. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine je već pripremlilo listu prioriteta oblasti na koje će Zeleni fond biti usmeren, uključujući listu prioriteta projekata za podsektor upravljanja otpadom i upravljanja otpadnim vodama. Međutim, ni lista projekata niti metodologija za odabir i prioritizaciju infrastrukturnih projekata u oblasti životne sredine nisu dostupne javnosti.

Naš zaključak je **da okvir za finansiranje u oblasti životne sredine,** uspostavljen Zakonom o zaštiti životne sredine, **neće biti delotvoran i neće doprineti primeni načela EU koja se odnose na životnu sredinu, naročito načela „zagađivač plaća”.** Sistem naknada za zagađivanje životne sredine utvrđen je Zakonom o zaštiti životne sredine kao izvor sredstava namenjenih za ostvarivanje ciljeva politike u oblasti životne sredine i zasnovan na načelu „zagađivač plaća”. Međutim, prema poslednjim izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (član 2. tačka 15) ni naknade za zagađivanje životne sredine niti bilo koji drugi prihodi namenjeni za Zeleni fond nisu prepoznati kao izvor javnih sredstava. Neusklađenost ova dva pravna akta negativno će uticati na nedavno uspostavljen sistem finansiranja zaštite životne sredine. Na našu zabrinutost u vezi sa time smo već prethodno ukazali Delegaciji EU, 4. Decembra 2015. godine.¹⁴

PREPORUKE

Zakonski okvir

- Usvojiti sve neophodne podzakonske propise da bi se obezbedili dobro funkcionisanje i nezavisan monitoring Zelenog fonda.

Sprovođenje propisa

- Povećati učešće u postupcima javne rasprave kroz povećanje transparentnosti i inkluzivnosti procesa, naročito pružanjem pravovremenih informacija o raspravama i objavljenim izveštajima.

- Poboljšati postupak procene uticaja na životnu sredinu i strateške procene uticaja na životnu sredinu i proširiti listu projekata za koje je obavezna PUŽS i SPU.
- Obezbediti kumulativne procene uticaja na životnu sredinu, naročito za projekte malih hidroelektrana.
- Koristiti raspoložive kanale informisanja za informisanje zainteresovane javnosti i objavljivanje informacija o procenama uticaja na životnu sredinu na zvaničnim sajtovima lokalnih samouprava.
- Objavljivati investicione planove za poboljšanje upravljanja vodama i upravljanja otpadom na lokalnom nivou.
- Obezbediti adekvatno sprovođenje Arhuske konvencije i sprečiti selektivno sprovođenje i tendencioznu interpretaciju Konvencije od strane državnih organa.

Finansiranje

- Priznati naknade za zagađivanje životne sredine i druge prihode namenjene za Zeleni fond kao izvor javnih sredstava koja su rezervisana za finansiranje zaštite i očuvanja životne sredine.

¹⁴ <http://bit.ly/25UYnp8>.