

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_proglašanju_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/saopstenja/saopstenja-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.

Početakom 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.

Početakom 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/obavestjenja/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

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/procena_uticaja/Resenje_o_ponavljanju_postupka_Paklestica.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_budzetu_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%20budzetu%202018.pdf>.

„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 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).
- 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 zaštite prirode.

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.