



# **Horizontalno zakonodavstvo**

U prethodnom izveštajnom periodu nastavljena je praksa ograničavanja prostora za učešće javnosti u procesima donošenja odluka. Zakonodavna aktivnost je bila nešto intenzivnija nego u prethodnoj godini. Ipak, dugo očekivane izmene i dopune zakona o proceni uticaja i strateškoj proceni uticaja nisu usvojene, iako su nacrti predstavljeni javnosti, uz već uobičajeno održavanje javne rasprave u vreme državnih praznika (Nova godina i Božić).

Proces donošenja jednog od najznačajnijih planskih dokumenata, Prostornog plana Republike Srbije, obeležila su kršenja: Arhuske konvencije, Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (ESPOO konvencija).

Predlog zakona o izmenama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine nije ni prošao javnu raspravu, a izmene su se ticale novog pomeranja roka za izdavanje integrisanih dozvola, čime je dat jasan signal velikim zagađivačima da svoje aktivnosti mogu nastaviti bez pribavljanja istih.

Bez učešća javnosti i po hitnom postupku u skupštinsku proceduru ušao je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama. Grupa udruženja građana je uputila zahtev Narodnoj skupštini da se Zakon hitno povuče iz procedure, jer nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije.

Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine je usvojena i potencijalno treba da obezbedi veći nivo dostupnosti informacija. Učešće javnosti u uslovima pandemije bilo je, a i dalje je otežano, a u nekim slučajevima i potpuno onemogućeno. Tako su na javnu raspravu o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode bili pozvani samo izabrani predstavnici civilnog društva i javnosti, dok su konsultacije o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine sprovedene putem video-konferencije, ali uz veoma mali broj učesnika.

Donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja proširuju se ovlašćenja Poverenika. Broj žalbi Povereniku na Ministarstvo zaštite životne sredine raste iz godine u godinu.

I dalje je očigledan nedostatak informacija o troškovima u vezi sa usklađivanjem propisa Republike Srbije u oblasti horizontalnog zakonodavstva sa istim propisima Evropske unije, kao i njihovim sprovođenjem.

Period je obeležila velika medijska pažnja i pažnja javnosti u vezi sa eksploatacijom litijuma u okviru projekta „Jadar“. Epilog ove priče, koja je jedno vreme paralizovala i samu političku scenu, još uvek se čeka.

# Strateški i zakonodavni okvir

## Procena uticaja na životnu sredinu i Direktiva 2011/92/EU (zamenjena Direktivom 2014/52/EU)

Planom rada Vlade za 2021. godinu, usvajanje izmena i dopuna Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu predviđeno je za decembar 2021. godine.<sup>1</sup> Iako Zakon još uvek nije usvojen, za razliku od prethodnih godina kada se u planovima rada Vlade samo pomerao rok za usvajanje ovog zakona (2018, 2019, 2020), Nacrt zakona je konačno bio predstavljen javnosti u novembru 2021. godine, kada su organizovane javne konsultacije, dok je javna rasprava organizovana u januaru 2022. godine.

Da bi Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu (Direktiva 2014/52/EU) bila u potpunosti preneti u domaće zakonodavstvo, osim usvajanja izmena i dopuna Zakona, neophodno je donošenje Uredbe o izmenama i dopunama Uredbe o utvrđivanju liste (I) projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste (II) projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. Donošenje Uredbe nije bilo u Planu rada Vlade za 2021. godinu. Do trenutka pisanja ovog izveštaja, plan rada Vlade za 2022. godinu nije objavljen.

U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 Republika Srbija je prepoznala kvalitet procene uticaja i proces javnih konsultacija kao glavne izazove u implementaciji Direktive.<sup>2</sup>

## Strateška procena uticaja i Direktiva 2001/42/EZ

Da bi se domaće zakonodavstvo potpuno usaglasilo s Direktivom 2001/42/EZ, koja reguliše procenu uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu,

1 Vlada RS (2021): Plan rada Vlade za 2021, dostupno na: [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan\\_rada\\_vlade\\_za\\_2021\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan_rada_vlade_za_2021_cyr.pdf)

2 Vlada RS (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

bilo je najavljeno usvajanje izmena i dopuna Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu. Planirano je bilo da se ovaj proces usvajanja završi još u četvrtom kvartalu 2018. godine. Plan rada Vlade za 2021. godinu je rok za usvajanje pomerio za decembar 2021. godine. Međutim, ni taj rok nije ispoštovan.

Ministarstvo zaštite životne sredine je sprovelo javnu raspravu povodom Nacrta zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Nacrta zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu u periodu od 24. decembra do 14. januara, ali Izveštaj o sprovedenim raspravama još uvek nije objavljen. Prostor i vreme za učešće javnosti u ovom procesu umanjen je, jer se period održavanja javne rasprave preklapio s državnim i verskim praznicima. Javna prezentacija oba nacrta bila je održana 10. januara.<sup>3</sup>

## Učešće javnosti u izradi određenih planova i programa i Direktiva 2003/35/EZ

Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Poglavlje 27 navodi da će potpuno prenošenje Direktive biti ostvareno do kraja 2020. godine i to kroz: Zakon o izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama i Uredbu o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine.<sup>4</sup>

Kada je u pitanju procena uticaja na životnu sredinu, umesto Zakona o izmenama i dopunama, izrađen je Nacrt zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, koji je prošao javnu raspravu u periodu od 24. decembra 2021. do 14. januara 2022. godine. Koalicija 27 učestvovala je u javnoj raspravi i njen je stav da je navedeni period za sprovođenje javne rasprave, pošto je obuhvatao novogodišnje i božićne praznike, efektivno skratio period učešća javnosti na manje od 20 dana, što je suprotno propisima i dobrim praksama učešća javnosti.

3. Ministarstvo zaštite životne sredine, Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/javni-poziv-za-ucesece-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu>

4. Vlada RS (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine usvojena je u decembru 2021. godine. Ovaj dokument odnosi se na: planove kvaliteta vazduha, planove i programe u oblasti upravljanja otpadom, zaštite od buke i plan zaštite voda od zagađivanja, a ne odnosi se na planove i programe za koje se učešće javnosti ostvaruje kroz postupak strateške procene uticaja, kao ni na planove i programe koji se usvajaju u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje i zaštita voda. Uredbom je utvrđena obaveza nadležnog organa da putem javnog poziva obaveštava javnost o mestu i vremenu trajanja javnog uvida, javne prezentacije i javne rasprave o nacrtu plana ili programa, i načinu dostavljanja komentara i primedbi, kao i obavezu obaveštavanja putem štampanih novina, ali i putem veb-sajta nadležnog organa. Na taj način se obezbeđuje veći nivo dostupnosti informacija. Javni uvid mora trajati najmanje 30 dana, počevši od dana kad je objavljen javni poziv, a javna prezentacija i javna rasprava mogu se održati najranije 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva.<sup>5</sup>

## Krivična dela u oblasti životne sredine i Direktiva 2008/99/EZ

Nije postignut napredak u usklađivanju pravnih propisa koji se odnose na krivično pravo u oblasti životne sredine, a Direktiva 2008/99/EZ je i dalje delimično prenetu u domaće zakonodavstvo. Sprovođenje i dalje predstavlja ključni prioritet, uključujući ostvarivanje vidljivih rezultata u sprovođenju Direktive o krivičnim delima protiv životne sredine. Poslednje izmene i dopune Krivičnog zakonika izvršene su još 2019. godine.

## Direktiva 2007/2/EC – INSPIRE Direktiva

Za popuno sprovođenje INSPIRE Direktive u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27, Republika Srbija je zahtevala prelazni period od dve godine i četiri meseca od dana pristupanja EU. Broj godina potrebnih za tranzicioni period za pot-

5 RERI (2021):Usvojena Uredba o učešću javnosti u izradi planova i programa u oblasti zaštite životne sredine, dostupno na: <https://www.reri.org.rs/usvojena-uredba-o-ucescu-javnosti-u-izradi-planova-i-programa-u-oblasti-zastite-zivotne-sredine/>

puno sprovođenje Direktive<sup>6</sup>, trebalo bi da bude određen Specifičnim planom implementacije za INSPIRE Direktivu.

U cilju daljeg usaglašavanja zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama EU, planirano je i donošenje niza podzakonskih akata kojima će se bliže urediti pitanje propisa koji se odnose na praćenje i izveštavanje (2020), interoperabilnost, mrežne servise i pristup skupovima i servisima geopodataka, uključujući javni pristup i razmenu podataka između organa javne vlasti (2020).<sup>7</sup>

## Dostupnost informacija o životnoj sredini i Direktiva 2003/04/EZ

Direktiva 2003/4/EZ o dostupnosti javnosti informacija o životnoj sredini je skoro u potpunosti prenesena u domaće zakonodavstvo.

U cilju potpunog usaglašavanja zakonodavnog okvira s Direktivom, planirano je usklađivanje sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i to u pogledu izuzetaka u davanju informacija o životnoj sredini.<sup>8</sup> Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27, koja je usvojena 2019. godine, predvidela je završetak ovog procesa do kraja 2020. godine. Međutim, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>9</sup> usvojen je krajem 2021. godine. Ovim Zakonom proširuju se ovlašćenja Poverenika i uređuje se vođenje postupka pred organima uprave, ali je istovremeno i propušteno potpuno usklađivanje s Direktivom. Zakonom se samo delimično transponuju odredbe Direktive, uneto je ograničenje prava na pristup informacijama, ali propušteno je da se transponuju one odredbe Direktive koje jasno ukazuju da se razlozi za ograničavanje prava na pristup informacijama moraju tumačiti restriktivno, kao izuzeci od opšteg pravila. Pored

6 Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

7 Ibid.

8 Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

9 „Službeni glasnik RS”, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021.

toga, nije izričito propisana obaveza obezbeđivanja dostupnosti informacija o emisijama zagađujućih materija u životnu sredinu.

Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave Srbije objavilo je u maju 2021. javnu raspravu o Nacrtu izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Predložene izmene su zapravo narušavale već uspostavljene prakse i principe slobodnog pristupa informacijama. Glavni nedostatak je to što je Ministarstvo predložilo da se proširi prostor za isključenje prava na pristup informacijama od javnog značaja, istovremeno dajući široka diskreciona ovlašćenja organima vlasti. Ipak, nakon ukazivanja na nedostatke zakona, uglavnom od strane civilnog sektora, konačna verzija Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja je bila znatno više u skladu sa uspostavljenim principima prava na pristup informacijama. Međutim, konačnom verzijom Zakona nije ukinuta zabrana podnošenja žalbe Povereniku za pristup informacijama od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, u slučajevima kada informacije uskraćuju Vlada Republike Srbije, Narodna skupština, predsednik Republike, Vrhovni kasacioni sud, Ustavni sud ili Republički javni tužilac. Naprotiv, Zakon je proširio krug organa protiv kojih se ne može izjaviti žalba Povereniku, dodajući Narodnu banku Srbije na listu privilegovanih organa protiv čijeg se rešenja može voditi isključivo upravni spor, a koji u praksi može trajati godinama.

## Odgovornost za sprečavanje i otklanjanje štete prema životnoj sredini i Direktiva 2004/35/EC

Nije bilo napretka u pogledu usvajanja Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini, odnosno, transpozicije Direktive o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini 2004/35/EC. Direktiva je u početnoj fazi prenošenja u domaće zakonodavstvo. Za njeno potpuno prenošenje potrebno je usvajanje Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini.<sup>10</sup> Priprema Zakona počela je još 2015. godine, dok su prve javne konsultacije povodom Nacrta zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini održane tokom 2019.

10 Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

godine. Planom rada Vlade za 2021. godinu, predviđeno je usvajanje Predloga zakona u decembru 2021. godine. Međutim, do trenutka pisanja ovog izveštaja, Zakon nije usvojen.<sup>11</sup>

---

11 Vlada Republike Srbije (2021): Plan rada Vlade Republike Srbije za 2021. godinu, dostupan na: <https://www.srbija.gov.rs/dokument/370535/plan-rada-vlade-republike-srbije.php>

# Sprovedenje propisa

Trend sužavanja prostora za učešće javnosti u procesu donošenja odluka u oblasti zaštite životne sredine nastavio se i u 2021. godini. I ova godina je bila obeležena pandemijom COVID-19, ali je bila i više puta zloupotrebljena kao izgovor kako bi se sprečilo učešće zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka. Čak i nakon što su ukinute preventivne mere za suzbijanje pandemije, nastavljeno je sa onemogućavanjem javnosti da učestvuje u javnim prezentacijama nacrtu planova i izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kao i nacrtu zakona i drugih propisa i dokumenata javne politike.

Primena Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu je nedosledna, zbog čega je ovo neefikasan instrument za prevenciju potencijalnih štetnih uticaja planova, programa i politika na životnu sredinu. Kvalitet Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu je na nezadovoljavajućem nivou, a rezultati javnih konsultacija se često ne uzimaju u obzir u procesu donošenja odluka. Na primer, komentari organizacija civilnog društva na Nacrt prostornog plana Republike Srbije, a koji su se odnosili na novoplanirane termoelektrane (koje su predviđene Nacrtom), odbijeni su uz obrazloženje Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture da su to samo potencijalni projekti, bez jasnog upućivanja na Zelenu agendu za Zapadni Balkan i ciljeve klimatske i energetske politike EU, s kojima Srbija treba da se uskladi.

Srbija je pokazala i nedostatak kapaciteta za obavljanje prekograničnih konsultacija u vezi s planovima s prekograničnim efektima. Prekogranične konsultacije u vezi s Nacrtom prostornog plana Republike Srbije otvorene su nakon završetka konsultacija u Srbiji, što nije usklađeno sa zahtevima Direktive o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz ESPOO konvenciju.

Ministarstvo zaštite životne sredine uporno uskraćuje pristup pravnim lekovima javnosti i organizacijama civilnog društva u slučajevima kada smatraju

da su njihova prava povređena u postupku strateške procene uticaja. Naime, Ministarstvo zaštite životne sredine negira da je rešenje o davanju saglasnosti na stratešku procenu uticaja na životnu sredinu pravni akt protiv kojeg se može podneti pravni lek, bez obrazlaganja pravne prirode saglasnosti na stratešku procenu uticaja na životnu sredinu.

## Primena Zakona o strateškoj proceni uticaja na primeru izrade Prostornog plana Republike Srbije

Prostorni plan Republike Srbije (PPRS) predstavlja osnovni planski dokument prostornog planiranja i razvoja Republike Srbije. Nacrt ovog važnog dokumenta razvojnog planiranja bio je na javnom uvidu u periodu od 5. aprila do 5. maja 2021. godine. Tom prilikom učinjeni su brojni propusti u vezi s učešćem javnosti, čime je prekršena Arhuska konvencija. Komitet za pitanja usklađenosti Arhuske konvencije je naglasio da se Konvencija primenjuje u celosti, jednakom snagom i tokom pandemije COVID-19 i da prava garantovana Konvencijom ne mogu biti umanjena.

Najpre, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture u oglasu za javni uvid u PPRS nije obavestilo javnost o vremenu i mestu održavanja javne rasprave, što je u suprotnosti s propisima. Javna rasprava o Izveštaju o strateškoj proceni uticaja PPRS na životnu sredinu održana je tek mesec i po dana nakon završenog javnog uvida, u isto vreme kada su održane i javne sednice Komisije za planove, od 25. juna do 5. jula 2021. godine. Nadležni organ je, suprotno propisima, javne sednice Komisije za planove poistovetio s javnom raspravom o Izveštaju o strateškoj proceni uticaj. S obzirom na to da se, prema Zakonu o strateškoj proceni uticaja (član 19) javna rasprava o Izveštaju o strateškoj proceni uticaja PPRS održava u okviru izlaganja PPRS na javni uvid, na ovaj način nadležni organ je uskratio pravo javnosti da učestvuje u javnoj raspravi. Dodatno, član 20. istog Zakona propisuje da se Izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti izrađuje u roku od 30 dana od dana završetka javne rasprave, a u ovom slučaju, Izveštaj je objavljen tek u oktobru 2021. godine.

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture kao nadležni organ ograničilo je učešće javnosti u ovom procesu tako što je iskoristilo kao neade-

kvatan argument pandemiju COVID-19 i javnu sednicu Komisije za planove podelilo na pet termina, sa zasebnim terminima za civilno društvo, jedinice lokalne samouprave, javna preduzeća i građane.<sup>12</sup> Učesnici su tako bili razdvojeni uprkos tome što je prema tada važećoj Naredbi o zabrani okupljanja u Republici Srbiji na javnim mestima u zatvorenom i otvorenom prostoru („Službeni glasnik RS”, br. 60/2021) bilo dozvoljeno okupljanje u zatvorenom odgovarajućem prostoru do 500 lica.

Učešće javnosti bilo je ograničeno i trajanjem javnog uvida od 30 dana. Za tehnički zahtevnu dokumentaciju od preko 600 strana ovo je prekratak period, naročito imajući u vidu da je period bio suštinski skraćen za pet dana time što je obuhvatao državne praznike (Uskrs i Međunarodni praznik rada) koji su neradni dani. Ovo je u suprotnosti sa Arhuskom konvencijom, čiji je Komitet za pitanja usklađenosti Arhuske konvencije jasno istakao da razuman rok za učešće javnosti predstavlja šest nedelja za pregled dokumentacije, a potom i šest nedelja za javni uvid i slanje komentara na dokument.

Povređeno je i pravo iz međunarodnih ugovora koji definišu učešće javnosti. Naime, Republika Srbija je dosta kasno u postupku izrade ovog dokumenta obavestila i preostale susedne zemlje o mogućem prekograničnom uticaju Prostornog plana na životnu sredinu, iako je bila dužna da dostavi celokupnu relevantnu dokumentaciju državama koje su inicirale prekogranične konsultacije najkasnije u trenutku kada nacrt dokumenta bude izložen javnosti u Srbiji. Bugarska, Rumunija i Bosna i Hercegovina su nakon dopisa nevladinih organizacija inicirale prekogranične konsultacije i uputile zahteve za obaveštavanjem u postupku izrade Prostornog plana. Javne konsultacije su naknadno održane u Mađarskoj, Bosni i Hercegovini i Rumuniji, dok je Hrvatska izrazila nezadovoljstvo činjenicom da je dokumentacija dostavljena na ćirilici. Javne konsultacije su ponovljene u Rumuniji, imajući u vidu da je dokumentacija bila izložena isključivo na engleskom jeziku.

---

12 Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture: Oglas za javnu sednicu Komisije za javni uvid u Nacrt prostornog plana Republike Srbije od 2021. godine do 2035. godine i Izveštaj o strateškoj proceni uticaja Prostornog plana Republike Srbije od 2021. godine do 2035. godine na životnu sredinu; dostupno na: [https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/OGLAS%20javna%20sednica%20PPRS%202021-2035\\_0.pdf](https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/OGLAS%20javna%20sednica%20PPRS%202021-2035_0.pdf)

U nedostatku šireg društvenog dijaloga o Prostornom planu, organizacije civilnog društva i stručnjaci su analizirali Nacrt ovog dokumenta, organizovali konsultativni proces i pozvali građane da se uključe u javnu raspravu. Uprkos tome što od strane nadležnog ministarstva nije učinjen nikakav napor da ovako kompleksan dokument približi i predstavi javnosti, građani su tokom javne rasprave dostavili preko 800 pojedinačnih komentara.

## Primena Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu na primeru izrade izmena i dopuna Plana generalne regulacije Beograda

Plan generalne regulacije (PGR) grada Beograda je krovni regulacioni dokument urbanističkog planiranja u Beogradu. Javni uvid u drugu etapu prve faze Nacrta izmena i dopuna predmetnog urbanističkog plana održan je u periodu od 20. decembra 2021. godine do 21. januara 2022. godine (dakle, opet u vreme praznika). Iako je javni uvid održan usred novogodišnjih i božićnih praznika, kada građani nisu mogli da mu posvete neophodnu pažnju, naročito imajući u vidu obimnost i značaj dokumenta, pristiglo je više od 900 primedbi građana. Šest organizacija civilnog društva je uputilo zahtev nadležnim organima za odlaganje postupka javnog uvida, a dok se ne steknu uslovi za efektivno učešće javnosti. Nadležne institucije nisu odgovorile na zahtev organizacija civilnog društva.

Za planske dokumente za koje se utvrdi potreba izrade Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (kao što je ovaj dokument) mora se održati javna prezentacija ne samo kako bi se zainteresovanoj javnosti približio proces planiranja i upravljanja njihovim gradom već i kako bi se javnost informisala blagovremeno o svim relevantnim i konkretnim efektima predloženih planskih rešenja na životnu sredinu. Blagovremenost, razumljivost, celovitost i ispravnost dostavljenih informacija preduslovi su kvalitetnog učešća javnosti, poštovanja načela participacije i predostrožnosti u zaštiti životne sredine. Ništa od navedenog ne može se ostvariti ukoliko je javnost uključena isključivo u poslednjoj fazi javnog uvida. Prema Zakonu, javna prezentacija održava se tokom javnog uvida, i otvorena je za javnost. Javna prezentacija, odnosno javna rasprava o izveštaju o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, za ovaj plan nije sprovedena, imajući u vidu da je nadležni organ i ovde (kao i u slučaju PPRS-a)

pogrešno smatrao da je javna rasprava o izveštaju o strateškoj proceni isto što i javna sednica Komisije za planove. Javna prezentacija i javna sednica Komisije za planove ne mogu se sprovesti zajedno, jer na javnoj sednici Komisije mogu da učestvuju samo podnosioci primedbi. Na ovaj način prekršene su i odredbe Arhuske konvencije čije je Srbija potpisnica, međunarodnog sporazuma koji javnosti garantuje pravo na učešće u donošenju odluka u oblasti životne sredine.

Na sednici Komisije za planove, koja je trajala punih devet sati, prisustvovalo je preko 100 građana u prostoru u kom (i bez poštovanja epidemioloških mera) može da sedne upola prisutnih. Naime, obraćanje građana u velikoj meri je bilo iskazivanje zabrinutosti zbog predložene gradnje na zelenim površinama, nepovoljnih saobraćajnih rešenja na Košutnjaku, devastacije životne sredine na prostoru Bare Reve u Krnjači i sl.

Izveštaj o strateškoj proceni uticaja ovog plana pripremljen je mimo svih zakonskih propisa, uz fundamentalne nedostatke i neadekvatnu metodologiju. Znatna deo planskog obuhvata u potpunosti je izostavljen i nije razmatran, pod izgovorom da je to učinjeno na nivou nižih planskih akata. Koliko god da je usklađivanje planskih akata „odozdo nagore“ protivzakonito, ovakav pristup posebno je nelogičan i neprihvatljiv u oblasti strateške procene uticaja na životnu sredinu. Strateška procena uticaja upravo je mehanizam kojim se holiistički sagledavaju svi aspekti planiranja i na širem prostornom nivou uočavaju kumulativni uticaji planskih rešenja na životnu sredinu, a koje je nemoguće primetiti na užem prostornom obuhvatu.

Organizacije civilnog društva RERI i Institut za urbane politike su na kraju javne sednice Komisije za planove podnale zahtev Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda da obustavi dalje usvajanje ovog plana i postupak vrati na početak, kako bi se sve nezakonitosti i neregularnosti otklonile, a javnosti bilo omogućeno da na delotvoran način učestvuje u izradi ovog važnog dokumenta (opet bez odgovora institucija). Izmene i dopune PGR-a za grad Beograd su zvanično usvojene 14. februara 2022. godine na sednici Skupštine grada Beograda.

Primena Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu je na zabrinjavajuće niskom nivou, sa značajnim kršenjima procedura i nedovoljnim kvalitetom studija o proceni uticaja na životnu sredinu.

Ključna kršenja Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu se odnose na strategiju *salami slicing* (usitnjavanje jednog većeg projekta s potencijalno velikim negativnim uticajem na životnu sredinu na više manjih projekata s manjim uticajem, a kako bi izbegla adekvatna procena uticaja na životnu sredinu), izdavanje građevinskih dozvola bez saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, pa čak i izgradnju novih objekata bez građevinske dozvole. Strategija *salami slicing* je, takođe, identifikovana kao uobičajena praksa vezana za termoenergetske komplekse, topioničarski i rudarski kompleks *Zijin Bor Copper* u Boru, kao i u izgradnji fabrike guma *Linglong* u Zrenjaninu.

Izdavanje građevinskih dozvola bez ili pre saglasnosti na studiju o proceni uticaja predstavlja uobičajenu praksu nadležnih organa. To pokazuju brojni primeri iz prakse Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), koji je utvrdio da se izgradnja izvodi ne samo bez saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu već i bez građevinske dozvole:

- Građevinska dozvola za deponiju građevinskog otpada u Bara Revi (močvara Reva, Krnjača) je izdata bez odgovarajuće saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu (a u kasnijoj fazi zahtev za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu je odbijen), pre izdavanja građevinske dozvole. Građevinska dozvola je izdata i bez uslova zaštite prirode, koji su naknadno pribavljeni. Močvara Reva je lokacija u okviru područja od posebnog značaja (ušće Save u Dunav), kao stanište više od 120 vrsta ptica;
- Građevinske dozvole za faznu izgradnju postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova u okviru Termoelektrane „Nikola Tesla B” su izdate Javnom preduzeću „Elektroprivreda Srbije” bez saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu;

- Građevinska dozvola za topionicu bakra u Boru, investitora *Zijin Bor Copper*, izdata je bez saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu. Pojedine celine ovog objekta su u izgradnji bez građevinske dozvole. U ovom slučaju RERI je pokrenuo vanredni inspeksijski nadzor, krivične prijave i prekršajne postupke;
- Izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih rudarskih voda u Boru, koju izvodi kompanija *Zijin Bor Copper* je, takođe, u toku i izvodi se bez saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu.

## Projekat „Jadar” i sprovođenje Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu

Projekat koji je privukao najveću medijsku pažnju i pažnju javnosti u vezi s podzemnom eksploatacijom litijuma i bora – „Jadar”, ilustruje nedoslednu promenu Zakona o proceni uticaja.

Naime, kompanija *Rio Sava Exploration*, ćerka firma kompanije *Rio Tinto*, podnela je Zahtev za određivanje obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu u julu 2021. godine, nepunih mesec dana nakon što je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture donelo Odluku o izradi strateške procene uticaja izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar” na životnu sredinu. Izrada Studije o proceni uticaja projekta „Jadar” na životnu sredinu na osnovu Prostornog plana područja posebne namene, čije su se izmene očekivale u narednih godinu dana, a koji predstavlja okvir za realizaciju posebne namene planskog područja, stvara rizik za realizaciju projekta koji neće biti u skladu s rešenjima iz izmenjenog Prostornog plana područja posebne namene, kao ni smernicama iz strateške procene uticaja na životnu sredinu tog Plana. Kompanija je pribegla razdvajanju jedinstvenog projekta na više manjih projekata (*salami slicing*) te tako zahtevom nije obuhvatila sistem vodosnabdevanja koji je trebalo da reguliše sistem bunara iz aluviona reke Drine i njegov transport do postrojenja za obogaćivanje rude, već je pokušala da ih predstavi kao posebni projekat. Pored toga, sam zahtev je bio nepotpun i sadržao je niz manjkavosti,

te tako, između ostalog, nije prikazan uticaj prerade rude na životnu sredinu, nisu prikazane sve vrste otpada koje će biti generisane, niti je jasno prikazan uticaj projekta na vode.

U postupku procene uticaja na životnu sredinu je učestvovao veliki broj građana i udruženja koja zastupaju javne interese. Ministarstvo zaštite životne sredine je, ipak, u avgustu 2021. godine donelo Rešenje o određivanju obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Zbog opisanih manjkavosti procesa, na doneto Rešenje Ministarstva je pristiglo deset žalbi od strane zainteresovane javnosti. Vlada Republike Srbije je 29. marta 2022. godine, postupajući po pristiglim žalbama, poništila Rešenje Ministarstva zaštite životne sredine o određivanju obima i sadržaja Studije, pozivajući se na Uredbu<sup>13</sup> iz januara 2022. godine, kojom je prestala da važi Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju navedenog projekta.

## Projekat izgradnje postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova u TENT B i primena Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu

Ministarstvo zaštite životne sredine saopštilo je 27. decembra 2021. da je EPS podneo zahtev za davanje saglasnosti na Studiju o proceni uticaja izgradnje postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova u TENT B. Ministarstvo je 12. aprila 2022. objavilo da je data saglasnost na predmetnu Studiju<sup>14</sup>, iako je EPS projekat izgradnje postrojenja za odsumporavanje dimnih gasova podelio na više zasebnih projekata (*salami slicing*). Naime, projekat na koji je data saglasnost ne obuhvata sistem transporta i odlaganja suspenzije gipsa – iako je odlaganje otpada nastalog radom postrojenja moralo biti sastavni deo projekta. Bez procene uticaja projekta u celini, nije moguće u potpunosti utvrditi obim i složenost uticaja projekta na životnu sredinu. Pored toga, na Studiju je data saglasnost iako ona ne sadrži obavezne elemente koje propisuje Zakon o proceni uticaja na

13 Uredba o prestanku važenja Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“, dostupno na: <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2022/8/1>

14 Komentar se odnosi na period nakon perioda izveštavanja, a dodati je zbog važnosti (tj. aktuelnosti) događaja za period koji pokriva Izveštaj.

životnu sredinu (nedostaju podaci o karakteristikama i lokaciji projekta, nisu razmatrane adekvatne alternative i nije procenjen uticaj projekta na klimu).

Učešće javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini je u izveštajnom periodu bilo ograničeno, a u nekim slučajevima i potpuno onemogućeno. Iako je u decembru 2021. godine pokrenut portal e-Konsultacije<sup>15</sup> na kome su svi nadležni organi državne uprave u obavezi da blagovremeno i u potpunosti objavljuju sve relevantne informacije o konsultacijama i javnim raspravama koje sprovede, Ministarstvo zaštite životne sredine neretko nije ispunjavalo ovu svoju obavezu, i neredovno i neadekvatno je obavestavalo javnost o javnim konsultacijama i javnim raspravama koje je vodilo.

Predlog zakona o izmenama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine usvojen je 21. oktobra 2021. godine na sednici Vlade Republike Srbije, a podnet je Narodnoj skupštini već 22. oktobra, bez sprovedene javne rasprave. Predlog zakona sadrži samo tri člana. Članom 2. predlaže se produženje roka za izdavanje integrisanih dozvola do 31. decembra 2024. godine. Rok iz prethodnog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine istekao je još 31. decembra 2020. godine. Integrisane dozvole su važne, jer obezbeđuju sveobuhvatnu zaštitu životne sredine (zaštitu vazduha, vode i zemljišta od zagađivanja), prevenciju nastanka zagađenja na izvoru i primenu najboljih tehničkih rešenja koja su u skladu sa standardima zaštite životne sredine. Ove dozvole su garant da i veliki zagađivači posluju u skladu s visokim standardima zaštite životne sredine i na taj način ne štete zdravlju ljudi i životnoj sredini. Do danas je, kako je navedeno u analizi efekta Zakona, izdato svega 46 dozvola, što znači da u ovom trenutku ukupno 181 postrojenje sprovodi aktivnosti bez neophodnih dozvola za rad<sup>16</sup>, čime se pričinjava velika šteta životnoj sredini i ljudima. Zakon o izmenama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine usvojen je u Narodnoj skupštini, bez javne rasprave, 17. novembra 2021. godine.

---

15 Vlada Republike Srbije: Odluka od 17. juna 2021. godine, dostupno na <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/odluka/2021/62/2/reg>

16 RERI (2021): Vlada Srbije ponovo predlaže odlaganje primene Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, dostupno na: <https://www.reri.org.rs/vlada-srbije-ponovo-predlaze-odlaganje-primene-zakona-o-integrisanom-sprecavanju-i-kontroli-zagadivanja/>

Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama ušao je u skupštinsku proceduru po hitnom postupku 25. juna 2021. godine. Pri izradi ovog predloga, a ni u bilo kojoj prethodnoj fazi, nije omogućeno učešće javnosti, niti je ona na bilo koji način bila informisana o izradi ovog akta od suštinskog značaja za očuvanje voda kao javnog dobra i ključnog resursa za sve građane Srbije. Ovakvim postupkom, u kome nije organizovana javna rasprava kroz koju bi građani Republike Srbije mogli da utiču na Predlog zakona, direktno su prekršeni članovi 76 i 77 Zakona o državnoj upravi. Ove izmene i dopune nisu bile najavljene nijednim javnim dokumentom, ili izjavama zvaničnika, a čak se ni na sajtu Direkcije za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nije nalazio ni Predlog zakona, niti bilo kakva informacija koja bi upućivala da se radi na izmenama Zakona o vodama.<sup>17</sup> Uprkos obrazloženim zahtevima udruženja da se Zakon povuče iz procedure, jer nije u skladu sa Ustavom Republike Srbije, i peticiji koju je potpisalo više od 70.000 građana, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama je usvojen u Narodnoj skupštini 14. jula 2021. godine. Međutim, Zakon nije stupio na snagu, jer ga predsednik Republike Srbije nije potpisao. Prethodno, udruženja su se otvorenim pismo obratila predsedniku, ukazujući da je Zakon koji je usvojen u Narodnoj skupštini neustavan.<sup>18</sup>

Javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode objavljena je u martu 2021. godine, a Ministarstvo zaštite životne sredine održalo je javnu prezentaciju u vezi sa izmenama Zakona 6. aprila 2021. godine. Na izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode rad je započet 2018. godine, kada je osnovana Radna grupa, čiji su članovi bile i neke od članica Koalicije 27. Rad je u narednom periodu nastavljen različitim intenzitetom, ali od februara 2019. godine Radna grupa nije imala aktivnosti, niti su organizacije civilnog društva koje su bile članice Radne grupe dobijale informacije o nastavku rada na izmenama i dopunama Zakona. U martu 2021. godine organizacije civilnog društva, koje su bile članice Radne grupe, kroz neformalne kanale saznale su da je javna rasprava u toku. Na javnu diskusiju, održanu kao video-konferenciju,

---

17 Koalicija 27: Hitno povući neustavni predlog izmena Zakona o vodama, dostupno na: <https://www.koalicija27.org/vesti/hitno-povuci-neustavni-predlog-izmena-zakona-o-vodama/>

18 RERI: <https://www.reri.org.rs/otvoreno-pismo-aleksandru-vucicu-predsedniku-republike-srbije/>

pozvani su samo izabrani predstavnici civilnog društva tako što im je prosleđen link za video-konferenciju, dok isti link nije bio javno dostupan na sajtu Ministarstva (zbog čega javnost nije mogla da se uključi u javnu raspravu). U tako organizovanu javnu raspravu uključilo se tek nekoliko organizacija civilnog društva i nekolicina nadležnih institucija, što je direktna posledica netransparentnog poziva i objave početka javne rasprave. Zbog ovog, i niza drugih nepravilnosti u procesu izrade, poput neuključivanja stručnih institucija (Zavoda za zaštitu prirode Srbije i Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode) u Radnu grupu koja je pripremila Nacrt, grupa organizacija civilnog društva je tražila povlačenje Nacrta<sup>19</sup> zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode. Zahtev za povlačenje nije prihvaćen, a Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode je usvojen. Izveštaj o javnoj raspravi<sup>20</sup> je objavljen sa zakašnjenjem, i to nakon Zahteva koji je poslala Koalicija 27, u formi koja nije u skladu s propisima i standardima.

I javna rasprava o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine održana je u formi video-konferencije i s malim brojem učesnika. Vođena je od strane predstavnika Ministarstva zaštite životne sredine koji nisu mogli da odgovore na većinu pitanja učesnika, a koja su se ticala karaktera predloženih izmena i dopuna Zakona.

Nespremnost i neinformisanost predstavnika Ministarstva zaštite životne sredine, i odsustvo predstavnika drugih ministarstva i članova radnih grupa koji su radili na pripremi određenih nacрта zakona se pokazalo kao problem u javnim raspravama održanim tokom 2021. godine, koji je u velikoj meri uticao na kvalitet diskusija i smanjenje doprinosa zainteresovanih strana.

## Zakon o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini

Izveštaj Republičke inspekcije za zaštitu životne sredine za 2021. godinu, kao nadležne institucije i glavnog izvora informacija o sprovođenju ovog Zakona,

19 Koalicija 27: Ponoviti proces izmena Zakona o zaštiti prirode, dostupno na: <https://www.koalicija27.org/vesti/koalicija-27-ponoviti-proces-izmena-zakona-o-zastiti-prirode/>

20 Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode, dostupan na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-prirode>

u momentu pisanja ovog izveštaja Koalicije 27 nije objavljen, te nije moguće dati ocenu razvoja u ovoj oblasti u prethodnom periodu.

## Specifični plan implementacije za INSPIRE direktivu

U okviru Pregovaračke pozicije za Poglavlje 27 navedeno je da je za potpuno sprovođenje INSPIRE direktive neophodno usvajanje Specifičnog plana implementacije za INSPIRE direktivu. Planirano je da se Specifični plan izradi u okviru EU projekta „EU za bolju životnu sredinu“. Za potrebe izrade Specifičnog plana, osnovana je Radna grupa pod vođstvom Republičkog geodetskog zavoda, koja je u toku realizacije ovog projekta imala više sastanaka. Prema informacijama koje se nalaze na zvaničnom sajtu „EU za tebe“, Specifični plan je usvojen, međutim, on nije objavljen i nije dostupan široj javnosti.

## Pristup informacijama od javnog značaja

Zaštitnik građana je u 2021. godini razmatrao ukupno 5.947 predmeta, od kojih je samo 39 iz oblasti zaštite životne sredine. Najveći broj pritužbi koje je primio Zaštitnik građana u oblasti životne sredine odnosio se na emisiju buke i neprijatnih mirisa u životnoj sredini iznad propisanih graničnih vrednosti, kao i izlivanje bujičnih potoka i reka koje građanima pričinjavaju materijalnu štetu. Takođe, građani su kao učestao problem isticali i nepostupanje Ministarstva zaštite životne sredine po njihovim predstavkama.

Kada je reč o pristupu informacijama od javnog značaja, broj formalno izjavljenih žalbi Povereniku je 2021. iznosio 5.181.<sup>21</sup> Broj rešenih žalbi koji se odnosio na informacije o ugrožavanju i zaštiti životne sredine iznosio je 131 (što je 2,5% od ukupnog broja rešenih žalbi).<sup>22</sup>

Povereniku je tokom 2021. godine podneto 307 zahteva i izjavljeno je 27 žalbi protiv Ministarstva zaštite životne sredine. Broj žalbi Povereniku protiv

21 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2022): Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2021. godinu, dostupno na: [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1taj\\_LAT.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2021/Izve%C5%A1taj_LAT.pdf)

22 Ibid.

Ministarstva je nešto veći nego u 2020. godini (kada ih je bilo 19) i duplo veći nego 2019. godine.

## Krivična dela protiv životne sredine

Pitanje krivične odgovornosti pravnih lica za krivična dela protiv životne sredine se u praksi retko postavlja. Naime, u najvećem broju slučajeva, krivičnoj odgovornosti zbog krivičnog dela koje je posledica nezakonitih poslovnih aktivnosti kompanije podleže odgovorno lice, te je eventualan ishod krivičnog postupka kažnjavanje pojedinca, ali ne i kompanije. U Republici Srbiji je od 2008. godine na snazi Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS“, br. 97/08), kojim se uređuju uslovi odgovornosti pravnih lica za krivična dela iz posebnog dela Krivičnog zakonika i drugih zakona. Ovim zakonom su propisane krivične sankcije za pravno lice, poput novčane kazne i prestanka pravnog lica. Postupajući po krivičnoj prijavi RERI-ja, Osnovno javno tužilaštvo u Negotinu je u aprilu 2022. godine donelo naredbu kojom se odlaže krivično gonjenje protiv kompanije *Zijin Copper*, kao i odgovornog lica te kompanije, zbog krivičnog dela zagađenje životne sredine, i naložilo im da u humanitarne ili druge javne svrhe uplate iznos od 1.000.000,00 dinara.<sup>23</sup>

23 Komentar se odnosi na period nakon perioda izveštavanja, a dodati je zbog važnosti (tj. aktuelnosti) događaja za period koji pokriva izveštaj.

# Finansiranje

Prema Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine, horizontalno zakonodavstvo je oblast čije usklađivanje, sa ekonomske i finansijske tačke gledišta, ne predstavlja veliki izazov, dok su očekivani troškovi sprovođenja propisa u oblasti značajno veći.<sup>24</sup> U postskringing dokumentu<sup>25</sup> dodaje se i da će većina troškova u ovom sektoru, oko 15.000.000 evra, nastati sprovođenjem Direktive INSPIRE. U samoj Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 nema mnogo informacija o procenjenim troškovima daljeg usaglašavanja sa EU zakonodavstvom i troškovima samog sprovođenja. Jedina informacije u vezi s finansiranjem se odnosi na INSPIRE direktivu, i to se navodi da će detaljna procena situacije, plan sprovođenja, prateći troškovi i mehanizam finansiranja biti deo Specifičnog plana sprovođenja za INSPIRE direktivu koji će biti izrađen uz podršku IPA 2014. I dalje je očigledan nedostatak informacija o troškovima u vezi sa usklađivanjem propisa Republike Srbije u oblasti horizontalnog zakonodavstva sa istim propisima Evropske unije, kao i njihovim sprovođenjem. Pored toga što javnosti uglavnom nisu dostupni podaci o potrošnji, čak i kada izvesni podaci postoje, oni su neretko nedovoljno precizni i ne poseduju prateća objašnjenja, kao što je slučaj sa Izveštajem o izvršenju budžeta Ministarstva zaštite životne sredine za 2021. godinu.<sup>26</sup>

24 Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju („Službeni glasnik RS”, br. 80 od 28. oktobra 2011) <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/80/1/reg>

25 Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promene, septembar 2015: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Post-screening-SRP.pdf>

26 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/IZVR%C5%A0ENJE%20BUD%C5%BDETA%20MZS%2001.01-31.12.2021.pdf>

# Preporuke



## Strateški i zakonodavni okvir

1. Poboljšati kvalitativno procese strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) usvajanjem novog Zakona o PU i Zakona o SPU, kao i potrebnih podzakonskih akata.
2. Uskladiti Listu I (projekti za koje je neophodna procena uticaja) i Listu II (projekti za koje se može zahtevati procena uticaja) sa Aneksima I i II Direktive 2011/92/EU.
3. Utvrditi listu planova i programa za koje je obavezna strateška procena uticaja na životnu sredinu i listu planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu.



## Sprovođenje propisa

4. Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovođenju javnih rasprava unapređenjem obaveštavanja javnosti putem interneta. Unaprediti funkcionalnost e-Konsultacija tako da bude prilagođena prosečnom korisniku (pristup dokumentima, informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).
5. Osigurati puno sprovođenje Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (8/2019-79) u sektoru zaštite životne sredine.

- 6.** Primenjivati u potpunosti Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu, prilikom izrade studija o proceni uticaja na životnu sredinu.
- 7.** Obezbediti uključivanje procene kumulativnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu.
- 8.** Uspostaviti praksu kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i reviziju studija svakih pet godina.
- 9.** Pooštriti kaznene odredbe za zagađivanje životne sredine, i naročito dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS”, br. 97/08).
- 10.** Tokom trajanja pandemije COVID-19 obezbediti punu primenu Arhuske konvencije u pogledu prava građana da učestvuju u donošenju odluka, pravu na informacije o životnoj sredini i pravu na pristup pravnoj zaštiti. Sve procese donošenja odluka (usvajanja planova, programa, javnih politika, zakonskih rešenja, odobravanje projekata koji mogu uticati na životnu sredinu) u kojima se krše prava građana je neophodno odložiti dok se ne steknu epidemiološki uslovi za sprovođenje ovih procesa, u skladu sa zakonima Republike Srbije i Arhuskom konvencijom.



# HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO

**DA LI GRAĐANI  
UČESTVUJU U  
ODLUČIVANJU  
O ŽIVOTNOJ  
SREDINI?**

**80,55%**

ispitanika

**NIKADA**

**NIJE UČESTVOVALO**

u procesima donošenja odluka  
o životnoj sredini



Izvor: Istraživanje je sprovedeno od decembra 2021. do januara 2022. godine, u okviru programa EKO SISTEM, koji podržava Švedska, a sprovode Mladi istraživači Srbije. 1.486 građana i građanki, iz cele Srbije, uzelo je učešće u anketi.



KOALICIJA 27