



Horizontalno zakonodavstvo

Pregled

Iako su javne rasprave o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu završene sredinom januara 2022., u izveštajnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih aktivnosti koje bi dodatno uredile oblast horizontalnog zakonodavstva. Dva ključna zakona koja pružaju instrumente za dobro upravljanje u oblasti životne sredine još uvek nisu usvojena.

Poslednje izmene i dopune Krivičnog zakonika izvršene su još 2019. godine, od kada se čeka i na nove informacije u vezi s Nacrtom zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini, koji je bio na javnim konsultacijama tokom 2019. godine.

Izveštajni period je obeležio proces usvajanja Generalnog urbanističkog plana (GUP) Novog Sada povodom kog su održani i masovni ulični protesti zbog procene građana i stručnjaka da njegovo usvajanje otvara put investitorskom urbanizmu i ugrožava javni interes.

Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu životne sredine ukazuje da postoji potreba za povećanjem broja inspektora i za poboljšanjem tehničkih uslova, a kako bi inspekcijski rad bio efikasniji.

Neophodno je raditi na jačanju kapaciteta nadležnih organa za uključivanje građana u procese donošenja odluka i unaprediti procedure i prakse učešća javnosti. Rezultati istraživanja o delotvornosti učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini pokazuju da većina udruženja smatra da su informacije o mogućnostima za učešće nedovoljno dostupne, da zahtevaju znatan napor za prikupljanje i da su često nepotpune i nejasne.

Strateški i zakonodavni okvir

Strategija zaštite životne sredine sa Akcionim planom

U ovom izveštajnom periodu otpočela je izrada **Strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom**. Strategija se razvija u skladu sa ciljevima Sofijske deklaracije³ i pet stubova Zelene agende za Zapadni Balkan: dekarbonizacija, cirkularna ekonomija, borba protiv zagađenja, zaštita i očuvanje prirode i biodiverziteta, kao i uspostavljanje održivih lanaca za snabdevanje hranom i ruralni razvoj. Formirana je multidisciplinarna Radna grupa, predvođena timom eksperata angažovanih kroz projekat „EU za Zelenu agendu u Srbiji”.⁴ Predstavnici udruženja građana, odabrani putem javnog konkursa, uključeni su u rad Radne grupe.

Paralelno s procesom izrade Strategije predstavnici civilnog sektora organizuju konsultacije sa širom zajednicom udruženja građana, a u cilju povećanja inkluzivnosti i transparentnosti procesa.

Najavljen je da će Nacrt Strategije biti završen do kraja 2023. godine. Nakon toga je, u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, predviđena javna rasprava.

Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine – Arhuska konvencija za period 2023–2032. godina

Ministarstvo zaštite životne sredine je, u saradnji sa mrežom Arhus centara, a uz podršku Misije OEBS u Srbiji, organizovalo konsultacije o Radnoj verziji Strategije za primenu Arhuske konvencije i Akcionog plana u oktobru 2022. godine.

³ <https://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/wp-content/uploads/2021/06/Deklaracija-iz-Sofije-o-Zelenoj-agendi-za-Zapadni-Balkan-SRP.pdf>

⁴ <https://www.undp.org/sr-serbia/projects/eu-za-zelenu-agendu-u-srbiji>

U 2023. godini očekuje se formiranje Radne grupe za izradu Nacrtu strategije.

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

Javna rasprava o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu sprovedena je od 24. decembra 2021. do 14. januara 2022. godine.⁵ Period se poklopio s državnim i verskim praznicima, što je rezultiralo smanjenim obimom učešća javnosti u ovom značajnom procesu. Konačni izveštaj o javnoj raspravi objavljen je u avgustu 2022. godine,⁶ dok se usvajanje Zakona još uvek očekuje.

Tokom javne rasprave, nešto više od 150 komentara, primedbi i sugestija pristiglo je od 26 različitih aktera – pri čemu je u potpunosti ili delimično prihvaćeno 34. Komentari Koalicije 27 su se, pored neadekvatnog vremena za sprovođenje javne rasprave, odnosili na pitanja nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine u kontekstu nepotrebnog centralizovanja postupaka procene uticaja, kao i važnost zakonskog uvođenja obaveze izrade procene uticaja za promenu namena šuma i šumskog zemljišta (polazeći od stanja i ugroženosti šuma). Takođe je ukazano na potrebu uvođenja stava koji bi definisao da pravno lice koje izrađuje studiju o proceni uticaja i član multidisciplinarnog tima ne može biti lice koje je zaposleno ili angažovano kod nosioca projekta ili pravno i fizičko lice koje se, prema drugim osnovama, može smatrati interesno povezanim s nosiocem projekta. Svi predlozi su odbijeni, s tim što je u obrazloženju navedeno da bi trebalo razmisiliti o dodavanju „gubitka šumskog zemljišta“ u član 3. Zakona koji se tiče činilaca koji su obuhvaćeni procenom uticaja projekta na životnu sredinu, te da trenutno nije prihvatljiv predlog u vezi sa sprečavanjem potencijalnog sukoba interesa, ali da će se raditi na tome da se uspostave jasniji i precizniji mehanizmi u vezi sa izradom studije o proceni uticaja, te da će tada moći da se primeni predlog da član multidisciplinarnog tima ne može biti lice zaposleno ili angažovano kod nosioca projekta.⁷

5 Ministerstvo zaštite životne sredine: Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu>

6 Ministerstvo zaštite životne sredine: Javne rasprave, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave>

7 Ibid.

Kako bi se Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu (Direktiva 2014/52/EU) u potpunosti prenela u domaće zakonodavstvo, osim usvajanja novog Zakona, neophodno je doneti Uredbu o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu.

U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27, Republika Srbija je prepoznala kvalitet procene uticaja i proces javnih konsultacija kao glavne izazove u implementaciji Direktive.⁸

Strateška procena uticaja i Direktiva 2001/42/EZ

Javna rasprava o Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu odvijala se od 24. decembra 2021. godine do 14. januara 2022. godine,⁹ paralelno s Javnom raspravom o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, što, kako je već pomenuto, predstavlja nepovoljan izbor predлагаča zakona kada je reč o učešću javnosti. Izveštaj o ovom procesu takođe je objavljen u avgustu 2022. godine.¹⁰

Tokom javne rasprave, nešto više od 80 komentara, primedbi i sugestija prištiglo je od 11 različitih aktera – od čega je u potpunosti prihvaćeno 16, dok delimično prihvaćenih komentara, primedbi i sugestija nije bilo. Komentari Koalicije 27 su se primarno ticali upitnog odnosa Nacrta zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o zaštiti životne sredine, pri čemu je stav Koalicije da su odredbe Zakona o zaštiti životne sredine degradirane u delovima koji obuhvataju mere zaštite u ublažavanju štetnih posledica po prirodu, Načelo predostrožnosti i kompenzacijске mere. Ovi komentari nisu prihvaćeni. Jedini uvažen predlog podrazumeva izmenu člana 14, koji se odnosi na sadržinu Izveštaja o strateškoj proceni, na način da bi dokument trebalo da: utvrđuje, opisuje, vrednuje i procenjuje ne samo moguće posredne i neposredne

⁸ 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_pregовори/преговарачке_позиције/pg_posicija_27.pdf

⁹ Ministarstvo zaštite životne sredine: Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-strateskoj-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu>

¹⁰ Ministarstvo zaštite životne sredine: Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-strateskoj-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu>

uticaje na činioce životne sredine do kojih može doći sproveđenjem planova i programa već i kumulativnih, prekograničnih, kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih, trajnih i privremenih, pozitivnih i negativnih značajnih uticaja na činioce životne sredine na predmetnom području.¹¹

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 ove 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 zagđivanja 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.¹²

U izveštajnom periodu nije bilo zakonodavnih aktivnosti u vezi s daljim transponovanjem Direktive. Umesto Zakona o izmenama i dopunama Zakona proceni o uticaju na životnu sredinu, izrađen je Nacrt novog zakona, koji je bio na javnoj raspravi od 24. decembra 2021. do 14. januara 2022. godine dok je Uredba o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine usvojena u decembru 2021. godine. Izmenama i dopunama Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagđivanja životne sredine iz 2021. godine produžen je krajnji rok za izdavanje integrisanih dozvola za postojeća postrojenja do 31. decembra 2024. godine.¹³

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. Direktiva 2008/99/EZ je i dalje deli-

11 Ibid.

12 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

13 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_integrisanom_sprecavanju_i_kontroli_zagadjivanja_zivotne_sredine.html

mično preneta 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.

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

Direktiva 2003/04/EZ o dostupnosti javnosti informacija o životnoj sredini je skoro u potpunosti preneta u domaće zakonodavstvo.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je krajem 2021. godine.¹⁴ Konačnom verzijom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja 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 i za njeno potpuno prenošenje potrebno je usvajanje Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini.¹⁵ Priprema Zakona počela je

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

15 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_posicija_27.pdf

još 2015. godine, dok su prve javne konsultacije povodom Nacrta zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini održane tokom 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 potpuno sprovođenje ove Direktive¹⁶ 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 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).¹⁷

¹⁶ 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

¹⁷ Ibid.

Sprovodenje propisa

Tokom 2022. godine značajnu pažnju javnosti i aktivista privuklo je usvajanje Generalnog urbanističkog plana (GUP) Novog Sada do 2030. godine. Na Nacrt ovog plana podneto je više hiljada primedbi, a održani su i masovni ulični protesti zbog procene građana i stručnjaka da njegovo usvajanje otvara put investitorskom urbanizmu i ugrožava javni interes.¹⁸ Jedna od spornih tačaka novog GUP-a bilo je i pitanje zaštite: Šodroša, Dunavca, Ribarskog ostrva i Kameničke ade, za koje je grupa organizacija civilnog društva 2021. pokrenula inicijativu za priznavanje ovih područja kao zaštićenog javnog prirodnog dobra.¹⁹

Početak otpora građana vezuje se za jun 2022. kada su posećena stabla na Šodrošu, i to u vreme kada je, prema tvrdnjama aktivista, takva aktivnost zabranjena zbog gneždenja ptica. Nakon pritiska aktivista, direktor Koridora Srbije izneo je objašnjenje da je došlo do „proceduralne greške“.²⁰ Međutim, iako su udruženja koja se bave životnom sredinom ukazivala na opasnost uništavanja ekosistema i staništa mnogih zaštićenih biljnih i životinjskih vrsta, kao i na nepostojanje studije o proceni uticaja na životnu sredinu, nastavilo se u istom pravcu, a GUP je, uprkos nezadovoljstvu velikog broja građana, usvojen u julu 2022. godine.²¹

Regulatorni institut za obnovljivu energiju i zaštitu životne sredine (RERI) krajem 2022. ustanovio je kršenje zakona prilikom izgradnje novog mosta u produžetku Bulevara Evrope, ukazavši da su izdate najmanje dve građevinske dozvole pre nego što je izrađena studija o proceni uticaja, zbog čega je

18 Portal Mašina: Novi Sad čeka promene: Da li je GUP kap koja je prelila čašu?, dostupno na: <https://www.masina.rs/novi-sad-ceka-promene-da-li-je-gup-kap-koja-je-prelila-casu/>

19 Inicijativa za zaštitu prirodnog javnog dobra Kameničke ade, Dunavca, Šodroša i Ribarskog poluostrva u Novom Sadu, dostupno na: https://44e087d4-bd4e-487c-8a8e-3582ac16ce55.filesusr.com/ugd/512f11_dc91a7d84504b86ad3705b2f1217c9a.pdf

20 Dnevni list Danas: Godinu dana „Šodroš survivor kampa“: Još нико nije одговарао за неизакониту сећу суме, dostupno na: <https://www.danas.rs/vesti/politika/godinu-dana-sodros-survivor-kampa-jos-niko-nije-odgovarao-za-nezakonitu-secu-sume/>

21 BBC News na srpskom: GUP, Novi Sad i urbanizam: Usvojen urbanistički plan uprkos sukobima na protestima, aktivisti kažu da „ovo nije kraj“, dostupno na: <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-62251285>

Ministarstvu zaštite životne sredine podnet zahtev za vanredni inspekcijski nadzor i obustavu radova u slučaju nepostojanja iste.²²

Uprkos inicijalnim tvrdnjama nadležnih organa da studija nije neophodna, Koridori Srbije d.o.o. su u martu 2023. godine Ministarstvu zaštite životne sredine podneli Zahtev za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu za projekat izgradnje obilaznice oko Novog Sada sa mostom preko reke Dunav na trasi državnog puta IIA, KO Novi Sad II i drugim k.p u KO Sremska Kamenica, dok su Javna rasprava i prezentacija najavljene za 6. jul 2023. godine.²³

Učešće javnosti

U okviru projekta „Volvox – snaga zajednice“ koji sprovode Mladi istraživači Srbije u partnerstvu s Beogradskom otvorenom školom i Regulatornim institutom za obnovljivu energiju (RERI) tokom 2022. godine sprovedeno je istraživanje o delotvornosti učešća organizacija civilnog društva i građana u kreiranju i monitoringu javnih politika u oblasti životne sredine. Istraživanje je obuhvatilo perspektivu neformalnih grupa, organizacija civilnog društva, predstavnika javnog sektora i ekspertske zajednice.

Obuhvaćene ciljne grupe imaju jedinstveni stav da su najznačajnije prepreke za efikasnije učešće javnosti u procesima donošenja odluka: neusaglašenost propisa i javnih politika, nedovoljna koordinacija državnih organa i nedostatak kvalifikovanog kadra.

Ekspertska zajednica i predstavnici civilnog društva navode kao jednu od najznačajnijih barijera nepoverenje između institucija i građana, kao i nepoznavanje propisa i procedura kako od strane zainteresovane javnosti tako i od predstavnika institucija.

22 Portal Autonomija: RERI: Kršenje zakona kod izgradnje mosta preko Dunava kod Novog Sada, dostupno na: <https://autonomija.info/reri-krsenje-zakona-kod-izgradnje-mostaa-preko-dunava-kod-novog-sada/>

23 Ministarstvo zaštite životne sredine: Koridori Srbije d.o.o. – Zahtev za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu projekta: izgradnje obilaznice oko Novog Sada sa mostom preko reke Dunav na trasi državnog puta IIA, KO Novi Sad II i drugim k.p u KO Sremska Kamenica, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/zahtevi/zahtevi-za-davanje-saglasnosti-na-studije-o-proceni-uticaja/koridori-srbije-doo-zahtev-za-davanje-saglasnosti-na-studiju-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-projekta-izgradnje-obilaznice-oko-novog>

Pripadnici javnog sektora izdvojili su neprecizno ili nedosledno formulisane postupke i procedure u zakonskim dokumentima, kao i neusaglašenu terminologiju u različitim propisima i dokumentima javnih politika.

Predstavnici neformalnih grupa i udruženja građana ocenili su važnost učešća građana u donošenju odluka institucionalnim putem veoma pozitivno (ocenjen srednjom vrednošću 4,65 na skali od 1 do 5); međutim, njihova praksa ukazuje da postoje brojne prepreke koje predstavnici drugih sektora obuhvaćenim istraživanjem nisu istakli.

Ispitanici, predstavnici neformalnih grupa i udruženja građana naveli su da su najčešći izvori informacija o učešću u odlučivanju internet stranice nadležnih organa i društvene mreže, a potom direktna komunikacija sa građanima i udruženjima. Međutim, većina udruženja (65%) smatra da su informacije nedovoljno dostupne, da zahtevaju znatan napor za prikupljanje, te da su često nepotpune i nejasne. Ukazuje se i na neblagovremeno obaveštavanje – koje otežava upoznavanje s predmetom odlučivanja, ali i razlike u praksama informisanja različitih organa.

Udruženja su najčešće nezadovoljna procedurama uključivanja javnosti u odlučivanje, smatrajući da su puka formalnost i da suštinski ne uzimaju u obzir mišljenje javnosti. Nedostatak kapaciteta i interesa javne uprave, kao i slučajevi korupcije i favorizovanja investitora bez obzira na stručnost i lokalne potrebe, takođe su istaknuti kao izvori nezadovoljstva. Kada je reč o kvalitetu učešća, istaknuti su prekratki i neusklađeni rokovi, loša organizacija prostora i vremena, te nedostatak povratnih informacija o primedbama i donetim odlukama.

Iako je istraživanje obuhvatilo ograničen uzorak, navedeni izazovi su u skladu s dugogodišnjim iskustvom organizacija civilnog društva koje ukazuju na potrebu poboljšanja javnog učešća u donošenju odluka o životnoj sredini.

Delujući u pravcu ovog nalaza, grupa organizacija civilnog društva uputila je Ministarstvu zaštite životne sredine i Ministarstvu za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog Preporuke za delotvorno uključivanje javnosti u proces izrade dokumenata javnih politika u oblasti životne sredine i klimatskih promena, kao i Preporuke za unapređenje kriterijuma za izbor udruženja u radne grupe za

razvoj javnih politika i zakona. Nakon dijaloga povodom ova dva dokumenta, usledio je javni poziv za učešće OCD u Radnoj grupi za izradu Strategije za zaštitu životne sredine Republike Srbije, što se pokazalo kao efikasan mehanizam i za koji se nadamo da će postatiti ustaljena praksa.

U cilju rešavanja problema velikog broja kanala komunikacije i neujednačenih praksi državnih organa, uspostavljen je portal eKonsultacije.gov.rs. Međutim, u dosadašnjem radu platforme primećeni su problemi poput neslaganja informacija na tom portalu, portalu e-Uprave i zvaničnim internet prezentacijama organa, nedostatak objava o ishodima javnih rasprava i nedostupnost relevantnih dokumenata. Takođe, samo državni organi, ali ne lokalni i pokrajinski, imaju obavezu objavljivanja informacija o konsultacijama i javnim raspravama na portalu eKonsultacije.gov.rs.

Inspekcija za zaštitu životne sredine

Ukoliko se pogleda Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu životne sredine za 2022. godinu, u delu koji se tiče ostvarenja plana i valjanosti planiranja inspeksijskog nadzora, navodi se da je implementacija Plana inspeksijskih nadzora ostvarena u potpunosti, odnosno 100% u svim oblastima. Ipak, u dokumentu se ukazuje da je od 86 sistematizovanih radnih mesta za inspektore životne sredine na kraju godine bilo angažovano 57 lica, da postoji neophodnost povećanja broja inspektora, kao i potreba za unapređenjem materijalno-tehničkih sredstava i opreme kako bi rad bio efikasniji. Takođe, ističe se da je pitanje zaštite životne sredine posebno zahtevan proces u jedinicama lokalne samouprave (JLS), imajući u vidu broj zakona kojima su povereni poslovi JLS u odnosu na organizacione i kadrovske kapacitete, te da ovakvo stanje zahteva bolju koordinaciju poslova i optimalna finansijska sredstva, ali i potrebu usavršavanja i edukacije inspektora za zaštitu životne sredine. Naglašena je i slaba komunikacija između nadležnog organa lokalne samouprave i inspektora za zaštitu životne sredine u vezi sa sprovodenjem postupka procene uticaja, izdavanja dozvola i drugih poverenih poslova, odnosno nepostojanje jednog ili drugog organa. Još jedan izazov predstavlja i što inspektori za zaštitu životne sredine u mnogim jedini-

cama lokalne samouprave obavljaju i poslove van svoga delokruga, po nalogu pretpostavljenih.²⁴

Prema dostupnim podacima, u realizaciji godišnjeg Plana inspekcijskih nadzora u oblasti **zaštite zemljišta i kontrola nesanitarnih deponija** za 2022. godinu učestovala su dva republička inspektora za zaštitu životne sredine. Na realizaciji godišnjeg Plana inspekcijskih nadzora u oblasti **zaštite od buke** za 2022. godinu učestvovao je jedan republički inspektor za zaštitu životne sredine i šef Odseka, dok je na realizaciji godišnjeg Plana inspekcijskih nadzora u oblasti **zaštite od nejonizujućih zračenja** za 2022. godinu učestvovao jedan republički inspektor za zaštitu životne sredine i šef Odseka.

U publikaciji Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji,²⁵ koju je pripremio RERI, konstataju se da „inspekcija predstavlja jednu od najslabijih karika u sistemu zaštite životne sredine“. Na osnovu analiziranog stanja, zaključci RERI-ja odnose se na potrebu za reformom inspekcijskog funkcionisanja, a kako bi se izbegli problemi vezani za utvrđivanje, preklapanje i sukob nadležnosti državnih organa. Pored toga, istaknuta je važnost poboljšanja mehanizma za podnošenje pritužbi na postupak službenih lica, sa ciljem uspostavljanja preventivnih i korektivnih mera radi sprečavanja zloupotreba, grešaka i nedoslednosti u radu službenih lica, te suzbijanja korupcije u inspekcijskom nadzoru i unapređenju nadzora nad radom inspektora.

Pristup informacijama od javnog značaja

U izveštajnom periodu za 2022. godinu Zaštitnik građana je temeljno analizirao ukupno 5.018 predmeta, pri čemu se samo 30 od njih odnosilo na oblast zaštite životne sredine, što je nešto manji broj u odnosu na prošlu godinu kada ih je

24 Ministerstvo zaštite životne sredine: Izveštaj o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine za 2022. godinu, dostupno na <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1nj%20Izve%C5%Altaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20za%C5%A1titu%20C5%BEivotne%20sredine%20za%202022.pdf>

25 RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu: Smernice za unapređenje pravnog okvira i preporuke dobre prakse za sprovođenje inspekcijskog nadzora u oblasti životne sredine u Republici Srbiji, dostupno na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/SMERNICE-za-unapređenje-pravnog-okvira-i-preporuke-dobre-prakse-za-sprovođenje-inspekcijskog-nadzora-u-oblasti-zivotne-sredine.pdf>

bilo 39. Najveći broj pritužbi koje su pristigle do Zaštitnika građana odnosio se na pitanja zagađenja vazduha, vode i zemljišta, s posebnim naglaskom na problem buke i neprijatnih mirisa. Izveštaj je takođe ukazao na nedovoljnu odgovornost inspekcijskih organa zaduženih za nadzor i sprovođenje mera u ovom sektoru.²⁶

Upiti za pristup informacijama od javnog značaja najčešće su pristizali od strane građana, organizacija civilnog društva, medija, organa vlasti, advokata itd., a informacije o ugrožavanju i zaštiti životne sredine su među onima do kojih se najteže dolazilo. Informacije o ugrožavanju i zaštiti životne sredine bile su onemogućene u 20,94% slučajeva (odmah nakon informacije o budžetu i postupcima pred organima uprave), pri čemu se u Izveštaju ističe da je „neuobičajeno visok procenat uskraćenih informacija u vezi sa ugrožavanjem i zaštitom životne sredine izrazito zabrinjavajući, budući da je reč o informacijama koje imaju tzv. privilegovani status u smislu kraćih i hitnih rokova za postupanje po zahtevima za pristup, za rešavanje po žalbama i koje su od izuzetnog značaja za zdravlje ljudi i njihove odluke u vezi sa ponašanjem u odnosu na sadržinu tih informacija“²⁷.

U 2022. godini Povereniku je upućeno 258 žalbi (2,80% od ukupnog broja) koje su se odnosile na povredu pristupa informacijama iz oblasti ekologije, a radilo se o zahtevima za informacijama koje su se ticale delovanja nadležnih inspekcija za zaštitu životne sredine i mera koje su preduzimale; rada malih hidroelektrana; upravljanja otpadom; studija procene uticaja na životnu sredinu; strateške procene uticaja na životnu sredinu; kvaliteta voda; izdatih dozvola za upravljanje industrijskim, opasnim i neopasnim otpadom; monitoringa otpadnih voda; monitoringa zemljišta; merenja iz stacionarnih izvora zagađivanja; informacija u vezi sa izgradnjom termoelektrane Kolubara; projekta „Jadar“; seče drveća; nedobijanja dokumenata u vezi s javnim politikama u oblasti zaštite životne sredine itd. Interesantno je da je u 53 predmeta Poverenik naložio organima da

26 Zaštitnik građana: Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2022. godinu, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7685/Redovan%20GI%20za%202022.%20god.pdf>

27 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2022. godinu, dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/Godi%C5%A1nji_izve%C5%8Diti_2022_-_16_03_2023.pdf

žaliocima učine dostupnim tražene informacije, ali da to nije učinjeno u nešto više od polovine slučajeva (56,60%).²⁸

U vezi sa osnovanim žalbama izjavljenim Povereniku ističe se da su postupci obustavljeni u nešto više od polovine predmeta (50,8%), jer su organi vlasti postupili po zahtevu tražioca informacija nakon saznanja o žalbi, te da je reč o dugogodišnjem trendu otežanog dolaska do informacija bez intervencije Poverenika koji ukazuje na nepoštovanje zakona i neadekvatan odnos prema građanima. Povereniku je tokom 2022. godine podneto i 192 zahteva i izjavljeno 145 žalbi protiv Ministarstva zaštite životne sredine, što predstavlja značajan porast u odnosu na prethodnu godinu, kada je podneto 307 zahteva i izjavljeno 27 žalbi.²⁹

Među ključnim problemima koji se tiču adekvatnog sprovođenja Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja, u publikaciji „Ostvarivanje prava na pristup ekološkim informacijama“, objavljenoj u saradnji Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i Misije OEBS-a u Srbiji, prepoznaje se nedostatak stručnosti zaposlenih u organima javnih vlasti da odgovore na primljene zahteve, propuštanje organa javne vlasti da ispune obavezu aktivnog informisanja javnosti, veliki broj administrativnih obaveza koje zaposleni obavljaju u okviru svojih redovnih obaveza, te nedostatak svesti o značaju Zakona za uspostavljanje društva zasnovanog na demokratskim principima i učešću građana. U skladu s tim, preporuke su da se obezbedi adekvatna edukacija i podizanje svesti zaposlenih o značaju informisanja građana, ali i izricanje prekršajnih naloga za organe vlasti koji onemogućavaju dolazak do traženih informacija.³⁰

28 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: Ostvarivanje prava na pristup ekološkim informacijama, dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/2023/Ostvarivanje_prava_na_pristup_ekoloskim_informacijama.pdf

29 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2022. godinu, dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2022/God%C5%A1taj_izve%C5%A1taj_2022._16_03_2023.pdf

30 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti: Ostvarivanje prava na pristup ekološkim informacijama, dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/2023/Ostvarivanje_prava_na_pristup_ekoloskim_informacijama.pdf

Krivična dela protiv životne sredine

Prema Izveštaju o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini,³¹ za krivična dela Protiv životne sredine podnete su prijave protiv 1.652 lica, 175 više nego prethodne godine.

Kada je reč o promenama u broju prijava, povećanja su zabeležena u pogledu šumske krađe, pustošenja šuma, oštećenja životne sredine, nepreduzimanja mera zaštite životne sredine, uništenja, oštećenja, iznošenja u inostranstvo i unošenja u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra, zagađivanja hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja, dok je najveći porast registrovan kod krivičnog dela Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija – čak za 1.240%.

Opadanje broja prijava je zabeleženo kod krivičnih dela Ubijanje i zlostavljanje životinja, Nezakonit lov, Nezakonit ribolov i Zagađivanje životne sredine, a najznačajnija promena je prisutna u slučaju krivičnog dela Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine, gde je došlo do smanjenja za 97,92% u odnosu na prethodni izveštajni period.

Struktura krivičnih dela Protiv životne sredine:

- za krivično delo Šumska krađa 1.187 lica (povećanje za 26,54% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Ubijanje i zlostavljanje životinja 129 lica (smanjenje od 31,02% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Nezakonit lov 96 lica (smanjenje za 11,93% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Pustošenje šuma 68 lica (povećanje od 88,88% u odnosu na 2021);

³¹ Republičko javno tužilaštvo: Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini, dostupno na: http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1tvo_mart2023.pdf

- za krivično delo Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje, i skladištenje opasnih materija 67 lica (povećanje od 1.240% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Nezakonit ribolov 27 lica (smanjenje za 3,71%. u odnosu na 2021);
- za krivično delo Zagađivanje životne sredine 20 lica (smanjenje od 20% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Oštećenje životne sredine 20 lica (povećanje 233,33% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine 18 lica (povećanje za 5,88% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra 16 lica (povećanje od 100% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja tri lica (povećanje 50% u odnosu na 2021);
- za krivično delo Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine dva lica (smanjenje za 97, 92% u odnosu na 2021. godinu).

Značajan broj prijava u ovoj oblasti i dalje ostaje nerešen pa je npr. za krivično delo Šumska krađa iz prethodnog perioda ostalo nerešenih prijava protiv 826 lica, a u slučaju krivičnog dela Ubijanje i zlostavljanje životinja 140, Nezakonit ribolov 52, Pustošenje šuma 63. Kod dela Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija nerešeno je prijava iz prethodnog perioda protiv osam lica, dok je kod Nezakonitog ribolova 21 nerešenih prijava. Kod krivičnog dela Zagađivanje životne sredine ukupno je preneto 26 nerešenih prijava iz pošle godine, Oštećenja životne sredine četiri, Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine 12. Kada je reč o Uništenju, oštećenju, iznošenju u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra, nerešene su tri prijave iz prethodne godine, kod krivičnog dela Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja nerešene su

prijave protiv dva lica, dok je za krivično delo Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine postojalo nerešenih prijava protiv 46 lica.

U 2022. postupalo se i u odnosu na slučajevе koji nisu bili zastupljeni tekuće godine, već su preneti iz prethodne, pa su tako tri prijave za krivično delo Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu ostale nerešene i u izveštajnoj godini, kao i jedna prijava za krivično delo Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja. Protiv sedam lica podnete su prijave za krivično delo Prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka, od čega je šest odbačeno.

U pogledu postupanja po prijavama za privredne prestupe, u protekloj godini podnete su samo 24 prijave po osnovu Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o zaštiti prirode, Zakona o zaštiti vazduha i Zakona o hemikalijama, dok je iz prethodnog perioda ostala 21 nerešena prijava. Predmeti su se odnosili na nepreduzimanje mera zaštite od nekontrolisanog izlivanja ili emisija štetnih materija nastalih pri radu industrijskih postrojenja i nepropisnog skladištenja opasnih materija. U Izveštaju javnog tužilaštva naglašava se da nije sasvim jasno zbog čega je izrazito mali broj upućenih prijava po ovim zakonima već godinama, imajući u vidu zastupljenost tema zagađenosti životne sredine u javnom prostoru.³²

U Republici Srbiji je od 2008. aktuelan i Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela kojim se uređuju uslovi odgovornosti pravnih lica za krivična dela, krivične sankcije koje se mogu izreći pravnim licima i pravila postupka u kojem se odlučuje o odgovornosti pravnih lica, izricanju krivičnih sankcija, donošenju odluke o rehabilitaciji, prestanku mere bezbednosti ili pravne posledice osude i izvršenju sudskih odluka.³³ Međutim, kako RERI navodi u svojim Smernicama za unapređenje zaštite životne sredine u krivičnoj i sudskoj praksi,³⁴ pomenuti zakon se godinama gotovo ne primenjuje, odnosno sudska praksa u oblasti

32 Republičko javno tužilaštvo: Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini, dostupno na: http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Publicko_javno_tuzila%C5%87ivo_mart2023.pdf

33 „Službeni glasnik RS”, br. 97/2008.

34 RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu: Smernice za unapređenje zaštite životne sredine u krivičnoj i sudskoj praksi, dostupno na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/04/SMERNICE-za-unapredjenje-zastite-zivotne-sredine-u-krivicnoj-i-sudskoj-praksi.pdf>

kažnjavaanja kompanija zbog nezakonitog poslovanja za krivična dela iz oblasti životne sredine je praktično nepostojeća – uprkos činjenici da krivična dela u oblasti životne sredine nastaju primarno usled nezakonitog delovanja pravnih lica, odnosno kompanija.

Finansiranje

Prema Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine, horizontalno zakonodavstvo je oblast čije usklađivanje, sa ekonomski i finansijske tačke gledišta, ne predstavlja veliki izazov, dok su očekivani troškovi sprovođenja propisa u oblasti značajno veći.³⁵ U postskrining dokumentu³⁶ 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 informacija u vezi sa finansiranjem se odnosi na INSPIRE direktivu, pri čemu 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 fonda 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.³⁷

35 „Službeni glasnik RS”, br. 80/2011-24.

36 BOŠ: Pregовори о приступању Србије ЕУ, доступно на: <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-27/1565/2016/02/11/poglavlje-27---zivotna-sredina-.html>

37 Ministarstvo zaštite životne sredine: Izvršenje budžeta Ministarstva zaštite životne sredine, доступно на: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/IZVR%C5%A0ENJE%20BUD%C5%BDETA%20MZZS%2001.01-31.12.2021.pdf>

Preporuke



III 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.



Sпровођење propisa

4. Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovоđenju javnih rasprava unapređenjem obaveštavanja javnosti putem interneta. Unaprediti funkcionalnost portala eKonsultacije.gov.rs tako da bude prilagođena prosečnom korisniku (pristup dokumentima, informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).
5. Osigurati puno sprovоđenje 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).



STRUKTURA KRIVIČNIH DELA PROTIV ŽIVOTNE SREDINE:

KRIVIČNO DELO	PROMENA U ODNOSU NA 2021
Šumska krađa	1.187 lica ▲ 26,54%
Ubijanje i zlostavljanje životinja	129 lica ▼ 31,02%
Nezakonit lov	96 lica ▼ 11,93%
Pustošenje šuma	68 lica ▲ 88,88%
Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje, i skladištenje opasnih materija	67 lica ▲ 1.240%
Nezakonit ribolov	27 lica ▼ 3,71%
Zagadživanje životne sredine	20 lica ▼ 20%
Oštećenje životne sredine	20 lica ▲ 233,33%
Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine	18 lica ▲ 5,88%
Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra	16 lica ▲ 100%
Zagadživanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja	tri lica ▲ 50%
Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine	dva lica ▼ 97, 92%

* Izvor: Republičko javno tužilaštvo (2023):

Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminalitetu i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini, dostupno na:
http://www.rjt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republicko_javno_tuzila%C5%A1to_mart2023.pdf



