



Horizontalno zakonodavstvo

U izveštajnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih aktivnosti koje bi dodatno uredile oblast horizontalnog zakonodavstva. Dva ključna zakona koja daju instrumente za dobro upravljanje u oblasti životne sredine još uvek nisu usvojena iako su javne rasprave o Nacrtu Najznačajniji pomaci u zakonodavnom pogledu su načinjeni usvajanjem novog Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakona o strateškoj proceni uticaja. Međutim, iako se na usvajanje ovih zakona dugo čekalo i novi zakoni donose određena unapređenja okvira za procenu i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu, oba akta nisu dovela do potpunog usklađivanja sa direktivama 2014/52/EU i 2001/42/EZ. Sednica Narodne skupštine na kojoj su usvojena oba zakona, zajedno sa još 52 druga nesrodna propisa, obeležena je velikim proceduralnim nepravilnostima, čime su ugroženi osnovni demokratski principi i transparentnost odlučivanja. Prateći podzakonski akti, neophodni za sprovođenje novih zakona, nisu usvojeni. Nije bilo napretka ni u pogledu usklađivanja sa Direktivom o zaštiti životne sredine kroz krivično pravo (Direktiva 2008/99/EZ), kao ni sa Direktivom o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini (Direktiva 2004/35/EC).

U pogledu sprovođenja procena uticaja na životnu sredinu, pažnja javnosti, stručne i akademske zajednice bila je usmerena na proceduru određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“. U avgustu 2024. godine nosilac projekta je po drugi put podneo zahtev, dok je Ministarstvo zaštite životne sredine u novembru 2024. godine izdalo Rešenje o određivanju obima i sadržaja studije, čime je projekat „Jadar“ zvanično ušao u proceduru procene uticaja na životnu sredinu. Veliki broj stručnjaka, građana i organizacija civilnog društva je iskoristio svoje zakonsko pravo i podnelo komentare i primedbe na podnet Zahtev, među kojima je najznačajniji da je nosilac projekta primenio praksu podele projekta na manje celine (tzv. *salami slicing*), koja prema evropskom i domaćem zakonodavstvu u oblasti zaštite životne sredine nije dozvoljena.

U toku izveštajnog perioda evidentirano je urušavanje prava propisanih Arhuskom konvencijom, naročito kada je reč o učešću javnosti u procesima donošenja odluka: neretko su izostajale blagovremena obaveštenja i rane javne konsultacije u vezi sa dokumentima javnih politika, javne rasprave su često održavane tokom praznika i godišnjih odmora, otežavajući delotvorno učešće građana, a приметni su bili i slučajevi nedostatka javnih rasprava uživo i u gradovima van Beograda, kao i kratki rokovi za javne prezentacije urbanističkih projekata. U tom kontekstu, a podstaknute neregularnostima u vezi sa uslovima zaštite prirode u proceduri određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“, organizacije civilnog društva su zamrzle svoje članstvo u Radnoj grupi Ministarstva za zaštitu životne sredine za izradu Strategije primene Arhuske konvencije.

Strateški i zakonodavni okvir

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

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu usvojen je 27. novembra 2024. godine, gotovo tri godine nakon održavanja javne rasprave. Sednica Narodne skupštine na kojoj je usvojen Zakon obeležena je velikim proceduralnim nepravilnostima, čime su ugroženi osnovni demokratski principi i transparentnost odlučivanja.³⁵ U istom danu usvojeno je čak 54 zakona.

Uz izvesna unapređenja, odredbe novog Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu nisu u potpunosti usklađene sa Direktivom EU o proceni uticaja na životnu sredinu 2014/52, a uvode se i odredbe koje dodatno usložnjavaju i uvode zabunu prilikom sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu.

35 <https://crta.rs/desetine-akata-nezakonito-usvojeno-na-jednoj-sednici-skupstine/>

Član 5. Zakona propisuje da Vlada utvrđuje liste projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu, kao i onih za koje se podnosi zahtev za odlučivanje o potrebi procene. Međutim, član 6. uvodi obavezu pribavljanja mišljenja Ministarstva o pokretanju postupka, što je u suprotnosti sa članom 5, jer se mišljenje traži i za projekte za koje je procena već obavezna. Ovakva postavka nosi opasnost da se uz pribavljeno mišljenje Ministarstva izbegne redovna procedura sprovođenja postupka procene uticaja na životnu sredinu.

Novi Zakon povećava nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine i dovodi do nepotrebnog centralizovanja postupaka procene uticaja. Takav trend je u suprotnosti s merama navedenim u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27, gde je navedeno da će se u cilju unapređenja sprovođenja zahteva u pogledu procene uticaja na životnu sredinu naročito raditi na povećanju i unapređenju kapaciteta zaposlenih koji rade na poslovima zaštite životne sredine na lokalnom nivou. Detaljnije o sadržaju Zakona, procesu javne rasprave i poslatim komentarima pisali smo u prethodnim izveštajima Koalicije 27.³⁶

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. Iako je Zakonom predviđeno da se podzakonski akt donese u roku od šest meseci od stupanja na snagu novog Zakona, ovi propisi i dalje nisu usvojeni, čime se primena novog Zakona suspenduje. Poslednja verzija ove Uredbe je iz 2008. godine.³⁷

Pored ove Uredbe sa novim Zakonom potrebno je usaglasiti sledeće podzakonske akte:

- Pravilnik o sadržini zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu; Pravilnik o sadržaju Studije o proceni uticaja na životnu sredinu;

36 <https://www.koalicija27.org/izvestaji-iz-senke/>

37 „Službeni glasnik RS”, broj 114/2008, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2008/114/2/reg>

- Pravilnik o javnom uvidu, prezentaciji i javnoj raspravi u vezi sa Studijom o proceni uticaja na životnu sredinu;
- Pravilnik o radu tehničke komisije;
- Pravilnik o obliku, načinu sadržini, izgledu i načinu vođenja elektronske baze o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu;
- Pravilnik o načinu izbora i rada stručne komisije;
- Pravilnik o načinu obaveštavanja javnosti i sprovođenju javne rasprava o Nacrtu plana i programa i izveštaja o strateškoj proceni uticaja.

Strateška procena uticaja i Direktiva 2001/42/EZ

Novi Zakon o strateškoj proceni uticaja usvojen je 27. novembra 2024. godine, na istoj sednici Narodne Skupštine na kojoj je usvojeno još 54 druga propisa. Javna rasprava o Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu održana je tri godine ranije, od 24. decembra 2021. godine do 14. januara 2022. godine.³⁸

U tekstu Pregovaračke pozicije navedeno je da će problem slabe koordinacije i razmene informacija između različitih nivoa vlasti u sprovođenju procesa strateške procene uticaja biti rešen kroz razvoj posebne baze podataka o aktivnostima u vezi sa procenom i strateškom procenom uticaja na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou. Takva baza podataka još uvek nije kreirana, a novim Zakonom definisano je da će biti izrađena u roku od tri godine nakon usvajanja Zakona.

Za potpuno usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom biće potrebno usvojiti:

- Pravilnik o radu stručne komisije za ocenu Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i

38 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>

- Pravilnik o postupku javnog uvoda, prezentaciji i javnoj raspravi o Izveštaju o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

Rok za usvajanje ovih propisa je godinu dana od donošenja Zakona.

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

Potpuno usklađivanje sa ovom direktivom biće omogućeno nakon usvajanja Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama. Potpuno prenošenje Direktive planirano je do kraja 2020. godine, prema Pregovaračkoj poziciji Republike Srbije³⁹.

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

Direktiva 2008/99/EZ, koja se odnosi na zaštitu životne sredine kroz krivično pravo, još uvek nije u potpunosti prenetu u domaće zakonodavstvo. Poslednje izmene Krivičnog zakonika iz 2024. godine ne odnose se na zaštitu životne sredine.

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.⁴⁰

39 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

40 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

Sprovođenje propisa

Primena zakona o proceni uticaja na životnu sredinu na primeru projekta „Jadar”

Eksploatacija jadarita privukla je pažnju javnosti **2017. godine, kada je Vlada Srbije donela odluku⁴¹ o izradi Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar”**, čime je javnosti zvanično predstavljen plan za projekat. Nekoliko godina kasnije, u februaru 2020. godine, Vlada je donela Uredbu o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar”.⁴² Od tada javnost je vrlo zainteresovana za ovaj projekat, a prvi veći otpor lokalne zajednice i protesti desili su se u 2021. godini.

Kompanija *Rio Sava Exploration* je ušla u zvanični proces procene uticaja projekta „Jadar” na životnu sredinu **u aprilu 2021. godine**, kada je podnela **Zahtev za određivanje obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora**. Veliki broj organizacija civilnog društva, kao i stručnjaka i predstavnika stručnih i naučnih organizacija (kao što je Srpska akademija nauka i umetnosti) podneli su svoja mišljenja Ministarstvu zaštite životne sredine i na taj način se i formalno uključili u proces procene uticaja dela projekta „Jadar” na životnu sredinu. Ministarstvo zaštite životne sredine je u avgustu 2021. godine izdalo Rešenje⁴³ o određivanju obima i sadržaja Studije o proceni uticaja.

41 Odluka o izradi Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar” („Službeni glasnik RS”, broj 60/17), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2017_06/t06_0161.htm

42 Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar” („Službeni glasnik RS”, broj 26/20), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2020_03/SG_26_2020_001.htm

43 Rešenje kojim se određuje obim i sadržaj Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora „Jadar”, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/resenje%20za%20obim%20i%20sadržaj%20jadar.pdf>

Nakon većeg broja i manjih i masovnijih protesta tokom 2021. godine i **početkom 2022. godine** kojim su građani i građanke Srbije izrazili neslaganje sa planovima za rudnik jadarita, **Vlada Republike Srbije odlučila je da obustavi realizaciju projekta „Jadar“** i suspenduje pravne i planske osnove za njegovu realizaciju.⁴⁴ Samim tim bilo je suspendovano i Rešenje o određivanju obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu, izdato od strane Ministarstva zaštite životne sredine,⁴⁵ čime je prekinuta formalna, zakonski definisana procena uticaja na životnu sredinu.

Međutim, pokazalo se da je ovo odustajanje Vlade Republike Srbije od projekta „Jadar“ bilo samo privremeno, s obzirom na to da je **11. jula 2024. godine Ustavni sud doneo odluku⁴⁶ da je Uredba Vlade kojom je projekat „Jadar“ obustavljen doneta van ustavnih nadležnosti Vlade.** Vlada Republike Srbije je već 16. jula 2024. godine donela novu Uredbu⁴⁷ kojom je praktično poništila svoju prethodnu odluku i na snagu vratila Uredbu iz februara 2020. godine.

Na ovaj način, Vlada Republike Srbije dovela je javnost u zabludu o svojim stvarnim namerama u vezi sa projektom „Jadar“, najpre poništavajući na neustavan način sopstvene odluke, a zatim vraćajući projekat u žižu javnosti koristeći javne resurse. Građani koji se protive projektu „Jadar“ su na ovakve poteze Vlade reagovali protestima, a masovni protest protiv projekta desio se 10. avgusta 2024. godine kada se više od 30.000 građana okupilo na ulicama Beograda⁴⁸.

Krajem avgusta 2024. godine kompanija *Rio Sava Exploration* ponovo je započela proces procene uticaja, podnošenjem **Zahteva za određivanje obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne**

44 Uredba o prestanku važenja Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“ („Službeni glasnik RS“, broj 8/2022), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2022_01/SG_008_2022_222.htm

45 Vlada Republike Srbije, Administrativna komisija: Rešenje broj 353-9316/2021003 od 25. januara 2022. godine kojim se poništava Rešenje Ministarstva zaštite životne sredine broj 353-02-1163/2021-03 od 18. 08. 2021. godine

46 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije broj IUo-39/2022 („Službeni glasnik RS“, broj 59/2024)

47 Uredba o primeni Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“ („Službeni glasnik RS“, broj 60/2024), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_07/SG_060_2024_001.htm

48 <https://www.nin.rs/politika/vesti/54834/protest-na-terazijama-u-beogradu-protiv-iskopavanja-litijuma-uzivo>

eksploatacije ležišta litijuma i bora⁴⁹. Ponovo, veliki broj građana, organizacija civilnog društva i stručnjaka se uključio i podneo komentare Ministarstvu zaštite životne sredine. Ministarstvo zaštite životne sredine je u novembru 2024. godine izdalo Rešenje⁵⁰ o određivanju obima i sadržaja Studije, čime je projekat „Jadar“ ponovo zvanično ušao u proces procene uticaja na životnu sredinu.

Obim i sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta „Jadar“: pokušaj prvi (2021)

U aprilu 2021. kompanija *Rio Sava Exploration* podnela je Ministarstvu zaštite životne sredine zahtev za utvrđivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu za Projekat⁵¹. Ministarstvo je od kompanije *Rio Sava Exploration* dva puta tražilo dopune zahteva, a među brojnim nedostacima zahteva na koje je Ministarstvo zaštite životne sredine ukazalo je i sledeće⁵²:

- Kompanija je podnela Zahtev samo za jedan deo celokupnog projekta „Jadar“ – za zonu podzemne eksploatacije rude litijuma i bora (sa pratećim objektima i infrastrukturom), izostavljajući deo projekta na kome će se vršiti odlaganje industrijskog otpada i deo projekta u kome će se vršiti procesna prerada rude. Ministarstvo je naglasilo da je prema važećim propisima identifikacija uticaja na životnu sredinu ne može vršiti parcijalno, već da se uticaji moraju sagledati celovito, za sva postrojenja kada su ona funkcionalno i tehnološki povezana u okviru kompleksa, koji je prostorna celina nad kojom operater ima kontrolu, gde su opasne materije prisutne u jednom ili više postrojenja, uključujući pojedinačnu ili zajedničku infrastrukturu.

49 <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/zahtevi/zahtevi-za-odredjivanje-obima-i-sadrzaja/rio-sava-exploration-doo-beograd-zahtev-za-odredjivanje-obima-i-sadrzaja-studije-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-projekta-podzemne-eksploatacije-lezista>

50 Rešenje kojim se određuje obim i sadržaj Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora „Jadar“, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/obavestenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/doneta-resenja-i-zakljucci/resenje-o-odredjivanje-obima-i-sadrzaja/resenje-kojim-se-nosiocu-projekta-rio-sava-exploratlon-doo-beograd-odreduje-obim-i-sadrzaj-studije-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu>

51 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/resenje%20za%20obim%20i%20sadrzaj%20jadar.pdf>

52 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/resenje%20za%20obim%20i%20sadrzaj%20jadar.pdf>

- U Zahtevu nije adekvatno razmotren uticaj poplava na rudnik i odlagalište rudničke jalovine, kao i da Zahtev navodi da nije poznato rešenje korita reke Jadar u području zone budućeg projekta, što je neophodno razraditi s obzirom na česta plavljenja reke Jadar.
- U Zahtevu je naveden samo pozitivan uticaj na lokalnu zajednicu, bez razmatranja negativnih uticaja, iako se navodi da poljoprivreda čini 34% u dohotku grada Loznice, a projekat predviđa aktivnosti na zemljištu koje je sada većinski poljoprivredno. Ministarstvo navodi da Zahtev ne razmatra uopšte na koji način će gubitak poljoprivrednog zemljišta uticati na domaćinstva koja sada žive pretežno od poljoprivrede, i traži od kompanije da predstavi podatke o površinama šumskog i poljoprivrednog zemljišta koje će promeniti namenu zbog izvođenja projekta.
- Zahtev ne navodi tačne lokacije lokalnih vodoizvorišta sa kojih se stanovništvo snabdeva vodom, a Ministarstvo je navelo da je to jedan od najznačajnijih potencijalnih negativnih uticaja projekta koji mora biti obrađen u Zahtevu.
- Aspekt uticaja projekta na kulturno nasleđe je veoma bitan i nedovoljno razrađen u Zahtevu, i Ministarstvo navodi da se pre izrade projekta ili u ranim fazama projektovanja moraju sprovesti zaštitna arheološka istraživanja s obzirom na veliki broj arheoloških lokaliteta u granicama eksploatacionog polja.
- Informacija o ukupnoj količini vode koja će biti potrebna za rad celog kompleksa rudnika nije data u Zahtevu, kao ni sa kojih će se sve izvora ova voda obezbeđivati. Ovo je jedan od najznačajnijih uticaja rudnika, i Ministarstvo ukazuje da se na ovom primeru potreba vidi nedostatak segmentnog posmatranja uticaja na životnu sredinu, odnosno procene uticaja na životnu sredinu samo jednog dela projekta „Jadar“ (u ovom slučaju samo podzemnog rudnika). S obzirom na to da i sam nosilac projekta navodi da će snabdevanje biti centralizovano i da se bilans vode uobičajeno pravi na nivou celog kompleksa projekta Ministarstvo navodi da

je zbog mešanja vode između različitih delova procesa (koji čine podzemna eksploatacija, postrojenje za preradu rude i odlagalište industrijskog otpada), teško segmentarno utvrditi bilans vode i da je stoga neophodno sagledavanje ukupnih potrebnih količina, načina i mesta snabdevanja i korišćenja vode u celom kompleksu projekta „Jadar“.

Nakon dopunjene dokumentacije, Ministarstvo zaštite životne sredine je u julu 2021. godine objavilo javni uvid u Zahtev, u trajanju od 15 dana,⁵³ tokom koga je komentare dostavilo 35 organizacija civilnog društva, ekoloških pokreta, stručnjaka i pojedinačnih građana, kao i sedam institucija, organa i organizacija. Komentari javnosti odnosili su se mahom na to da je Zahtev za određivanje obima i sadržaja koji je kompanija dostavila nepotpun, da postoje nepoznanice u pogledu ukupnih količina i porekla vode potrebne za funkcionisanje rudnika, kao i na preuranjenost Zahteva za određivanje obima i sadržaja Studije o proceni uticaja, s obzirom na to da je u toku bio proces izmene Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“, koji je predstavljao planski osnov za realizaciju projekta. Podnosioci komentara navodili su da je procena stanja biodiverziteta izvršena na osnovu samo deset dana terenskog rada, što nije dovoljno da se u potpunosti sagledaju sve vrste i staništa u svim godišnjim dobima.

Najveći broj komentara javnosti bio je u skladu sa komentarom koji je i Ministarstvo zaštite životne sredine dalo kada je tražilo od kompanije dopune Zahteva: da je kompanija podnela Zahtev za određivanje obima i sadržaja procene samo za jedan deo projekta, što nije u skladu sa propisima u oblasti zaštite životne sredine. Organizacije civilnog društva, stručnjaci različitih profila su svojim komentarima ukazivali na to da je kompanija pristupila nezakonitoj praksi poznatoj kao tzv. *salami slicing*,⁵⁴ kojom se projekat deli na više manjih

53 https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/resenje%20za%20obim%20i%20sadržaj%20jadar_0.pdf

54 Report from the Commission to the European Parliament and the Council On the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC as amended by Directive 97/11/EC) – How successful are the Member States in implementing the EIA Directive /* COM/2003/0334 final, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0334>

celina (koje su funkcionalno i tehnološki povezane) čiji je pojedinačan uticaj na životnu sredinu manji od ukupnog, kumulativnog uticaja celokupnog projekta.

Nakon završenog javnog uvida i obrađenih komentara javnosti i zainteresovanih organa i organizacija, Ministarstvo zaštite životne sredine izdalo je Rešenje⁵⁵ kojim je određen obim i sadržaj Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije jadarita. Mnoge od organizacija civilnog društva podnele su nakon toga žalbu Vladi Republike Srbije protiv ovog Rešenja (kao drugostepenom organu), zahtevajući njegovo poništenje. Prema Zakonu o opštem upravnom postupku,⁵⁶ izjavljena žalba suspenduje primenu rešenja dok drugostepeni organ ne donese odluku po podnetoj žalbi, za šta ima rok od 30 dana. Vlada Republike Srbije nije to učinila u zakonskom roku, ali je svejedno – nakon masovnih protesta i pritiska javnosti – ukinula⁵⁷ Uredbu o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“.

Obim i sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta „Jadar“: pokušaj drugi (2024)

U julu 2024. godine Ustavni sud doneo je odluku⁵⁸ da je prethodna odluka Vlade da na projekat „Jadar“ stavi tačku – van ustavnih nadležnosti Vlade. Istog meseca kompanija *Rio Sava Exploration* je na svojim internet stanicama objavila dokumente koje je nazvala „nacrti studija o proceni uticaja na životnu sredinu“,⁵⁹ i to posebno za svaki od delova projekta sa sledećim naslovima:

55 Rešenje kojim se određuje obim i sadržaj Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora „Jadar“, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/resenje%20za%20obim%20i%20sadrzaj%20jadar.pdf>

56 „Službeni glasnik RS“, br. 18/2016, 95/2018 – autentično tumačenje i 2/2023 – odluka US, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2016/18/2/reg>

57 Uredba o prestanku važenja Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“ („Službeni glasnik RS“, broj 8 /2022), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2022_01/SG_008_2022_222.htm

58 Odluka Ustavnog suda Republike Srbije broj IUo-39/2022 („Službeni glasnik RS“, broj 59/2024), dostupno na: <https://www.paragraf.rs/glasila/rs/sluzbeni-glasnik-republike-srbije-59-2024.html>

59 <https://web.archive.org/web/20240722102402/https://riotintoserbia.com/zivotna-sredina/radni-nacrti-studija-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu/>

- Nacrt teksta studije/ Studija o proceni uticaja Jadar projekta – fazne izgradnje procesnog postrojenja za preradu minerala jadarit „Jadar“, na životnu sredinu u skladu sa propisima RS;
- Nacrt teksta studije/ Studija o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora „Jadar“, postrojenja za obogaćivanje rude i odlaganje jalovine nastale pri rudarskim aktivnostima;
- Nacrt teksta studije/ Studija o proceni uticaja projekta deponije industrijskog otpada „Jadar“ projekta na životnu sredinu u skladu sa propisima RS;

Svaki od dokumenata je na oko hiljadu strana davao obilje informacija o planiranom projektu. Međutim, i pored toga što su u naslovima sadržali termine „studija o proceni uticaja“ i „u skladu sa propisima Republike Srbije“, ovi dokumenti ni na koji način nisu bili deo zvanične procedure procene uticaja na životnu sredinu, niti Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu prepoznaje nacrt studije. Ovo je i sama kompanija eksplicitno napisala u pomenutim dokumentima. Već na prvoj strani svakog od dokumenata kompanija *Rio Sava Exploration* navela da je dokument nacrt, da predstavlja radnu verziju dokumenta koji je preliminarnog karaktera. Kompanija je eksplicitno navela da se ovim dokumentima ne daje nijedna garancija u vezi sa sadržajem dokumenta, uključujući tačnost, potpunost, pouzdanost i adekvatnost sadržaja dokumenata. Dalje, u nacrtima je pisalo da se ti dokumenti ne mogu smatrati ni implicitno ni eksplicitno bilo kakvom obavezom ili obećanjem kompanije, niti bilo koje druge zainteresovane strane, kao i da se nacrti ne zasnivaju na bilo kom dokumentu, radnji ili propisu, uključujući bilo koje rešenje, koje nadležni organi donose u toku zakonskog postupka za davanje saglasnosti, odobrenja i dozvola. Ovi dokumenti su po objavljivanju izazvali veliku pažnju javnosti i medija, u kojima se o dokumentima govorilo kao o „studijama procene uticaja na životnu sredinu“. Predstavnici kompanije i stručnjaci koji su radili na pripremi ovih dokumenata su u javnosti dokumente nazivali studijama procene uticaja⁶⁰ dodatno unoseći zabunu u javnosti oko faze procesa procene uticaja na životnu

60 <https://www.rts.rs/lat/vesti/ekonomija/5465911/rio-tinto-studija.html>

sredinu u kojoj se nalazi projekat „Jadar“. Građani i građanke su ovim dodatno bili dovedeni u zabludu što je, uz obilje protivrečnih informacija, izazvalo još veće nepoverenje u čitav proces.

Vlada Republike Srbije je 16. jula 2024. godine donela Uredbu o primeni Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“,⁶¹ kojom je praktično poništila svoju prethodnu „tačku na projekat“⁶² i ponovo uspostavila zakonske i planske osnove za njegovu realizaciju.

Već u avgustu 2024. godine Vlada Republike Srbije je pokrenula i kontakt centar Vlade Srbije koji je imao za cilj da građane informiše o projektu „Jadar“.⁶³ U prvim danima rada kontakt centra građanima se na telefon javljala ministarka rudarstva i energetike.⁶⁴ Na pitanja građana, prema navodima Ministarstva rudarstva i energetike, odgovarali su stručnjaci na osnovu Nacrta studija o proceni uticaja na životnu sredinu^{65,66}, uprkos tome što je kompanija jasno navela da ne garantuje za pouzdanost i tačnost podataka iznetih u nacrtima studija.

U septembru 2024. godine kompanija *Rio Sava Explorations* je podnela novi Zahtev za određivanje obima i sadržaja buduće studije o uticaju (opet samo jednog dela) projekta „Jadar“ na životnu sredinu.⁶⁷ Ovim je projekat „Jadar“, po drugi put, ponovo ušao u zvaničnu proceduru procene uticaja na životnu sredinu.

61 Uredba o primeni Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar“ („Službeni glasnik RS“, broj 60/2024), dostupno na: http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_07/SG_060_2024_001.htm

62 <https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/4675594/brnabic-apsolutno-stavljena-tacka-na-izgradnju-rudnika-danas-sastanak-sa-predstavnici-ma-ne-davimo-jadar.html>

63 <https://www.rts.rs/lat/vesti/drustvo/5507746/kontakt-centar-vlade-srbije-za-pitanja-o-projektu-jadar-danas-pocinje-sa-radom.html>

64 <https://www.euronews.rs/srbija/politika/134666/ministarka-rudarstva-i-energetike-u-kontakt-centru-vlade-odgovarala-na-upite-gradana-o-jadru/vest>

65 <https://www.insajder.net teme/ministarstvo-za-insajder-strucnjaci-u-kontakt-centru-ce-o-projektu-jadar-odgovore-davati-i-na-osnovu-nacrta-studije-koju-je-uradio-sam-rio-tinto>

66 <https://n1info.rs/vesti/mre-u-kontakt-centru-vlade-informacije-iz-nacrta-studije-rio-tinta-one-su-jedine-tacne/>

67 RIO SAVA EXPLORATION: Zahtev za određivanje obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora „Jadar“, <https://www.ekologija.gov.rs/obavestjenja/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu/zahtevi/zahtevi-za-odredjivanje-obima-i-sadrzaja/rio-sava-exploration-doo-beograd-zahtev-za-odredjivanje-obima-i-sadrzaja-studije-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-projekta-podzemne-eksploatacije-lezista>

Ministarstvo zaštite životne sredine je i ovog puta od kompanije Rio Sava Explorations tražilo dopune podnetog Zahteva za određivanje obima i sadržaja, navodeći sledeće nedostatke⁶⁸:

- Da prema datim informacijama u Zahtevu nije jasno koja je finalna klasifikacija Seveso postrojenja.
- Da kompanija u Zahtevu nije obuhvatila ceo kompleks projekta „Jadar“, sa stanovišta hemijskog udesa – Seveso analize. Ministarstvo je citiralo Zakon o zaštiti životne sredine, prema kome je Seveso postrojenje tehnička jedinica unutar kompleksa, gde se opasne materije proizvode, koriste, skladište ili se njima rukuje, i uključuje svu opremu, zgrade, cevovode, mašine, alate, interne koloseke i depoe, dokove, istovarna pristaništa za postrojenja, pristane skladišta ili slične građevine, na vodi ili kopnu, a koje su nužne za funkcionisanje postrojenja. Zakon dalje navodi da kompleks predstavlja prostornu celinu pod kontrolom operatera, gde su opasne materije prisutne u jednom ili više postrojenja, uključujući pojedinačnu ili zajedničku infrastrukturu, odnosno pojedinačne ili zajedničke aktivisti. Stoga Ministarstvo od kompanije traži da se Zahtev dopuni razmatranjem i ostalih delova kompleksa na kojima će se nalaziti rudarski i industrijski otpad, kao i postrojenja za pripremu materijala za zapunjavanje otkopanog prostora, postrojenje za obogaćivanje rude na površini terena, procesno postrojenje za preradu koncentrata u cilju proizvodnje litijum-karbonata, borne kiseline i natrijum-sulfata, kao i ostala nepomenuta postrojenja ukoliko su planirana.
- U Zahtevu nije dovoljno opisan jedan od najvažnijih negativnih uticaja koji može nastati, a to je uticaj na vodozahvata i vodoi-zvorišta za snabdevanje pijaćom vodom.
- Zaštita kulturnog nasleđa i arheoloških lokaliteta nije detaljno opisana, s obzirom na to da je Zavod za zaštitu spomenika kul-

68 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Resenje%20obim%20i%20sadrzaj%20Rio%20Sava.pdf>

ture Valjevo u svojim uslovima naveo da, ukoliko dođe do otkrića značajnih ostataka nepokretnih kulturnih dobara, investitor mora predvideti izmenu projekta i dislokaciju objekata. S tim u vezi nije bila opisana pozicija planiranih rudarskih objekata u odnosu na već registrovane arheološke lokalitete (Paulje, Mađarsko groblje, Most preko Korenite, Brezjak praistorijsko naselje i druge).

- Ministarstvo navodi da Zahtev ne daje informaciju o poziciji planiranih rudarskih objekata u odnosu na lokacije na kojima su registrovane strogo zaštićene biljne i životinjske vrste i poziva se uslove Zavoda za zaštitu prirode izdate 21. 8. 2024. godine.
- Nisu bili navedeni Referentni dokumenti Evropske unije koji definišu najbolje dostupne tehnike koji će biti korišćeni, iako se nosilac projekta na nekoliko mesta u Zahtevu poziva na primenu najbolje dostupne tehnike.

Nakon što je kompanija *Rio Sava Exploration* dopunila Zahtev traženim informacijama, Ministarstvo zaštite životne sredine je u septembru 2024. godine obavestilo zainteresovane organe, organizacije i javnost o mogućnosti uvida u podneti Zahtev.

Javni uvid je trajao 15 dana (u skladu sa zakonskim minimumom), bio je oglašen u nacionalnim i lokalnim glasilima, kao i na internet stranicama Loznice i Krupnja, gde su građani takođe mogli da pogledaju podneti zahtev i prateću dokumentaciju tokom javnog uvida. Komentare je ovog puta dostavilo skoro 150 organizacija civilnog društva, ekoloških pokreta, stručnjaka i pojedinačnih građana, organa i organizacija. Komentari javnosti odnosili su se na najrazličitije aspekte projekta „Jadar“, od procesnih pitanja i zakonskih osnova, samog uticaja na vode, prirodu, lokalnu zajednicu, preko količina, vrsta nastalog otpada i njegovog deponovanja, uticaja na biodiverzitet, zaštićena područja u okolini budućeg rudnika, pa do neusaglašenosti Zahteva i prateće dokumentacije sa propisima.

Veliki deo podnosilaca komentara ponovo je ukazao da je kompanija podelila projekat na više manjih celina (tzv. *salami slicing*), što je suprotno propisima

iz oblasti zaštite životne sredine. Kompanija je podnela Zahtev za određivanja obima i sadržaja Studije o proceni uticaja samo za podzemnu eksploataciju rude, dok deo projekta koji se odnosi na odlaganje otpada i postrojenja za preradu rude nisu obuhvaćeni podnetim Zahtevom. U Rešenju o obimu i sadržaju iz 2021. godine Ministarstvo zaštite životne sredine je eksplicitno navelo da propisi u oblasti zaštite životne sredine nalažu da se uticaji projekta na životnu sredinu moraju sagledati celovito, za sva postrojenja u okviru kompleksa. Posebno je tada potrebu celovitog sagledavanja projekta Ministarstvo istaklo kod razmatranja i utvrđivanja bilansa vode. Međutim, u Rešenju iz 2024. godine na ove komentare javnosti odgovor Ministarstva je bio: „Činjenica je da ove tri celine mogu funkcionisati odvojeno jedna od druge, odnosno ne postoji uzročno-posledična veza između rudnika i postrojenja za preradu, te se iz tog razloga njihova potencijalna funkcionalna povezanost ne može uzimati u obzir kao samostalan argument za objedinjavanje zahteva za određivanje obima i sadržaja“. Ministarstvo nalaže kompaniji u Rešenju da sagleda projekat celovito i za ceo rudarsko-industrijski kompleks „Jadar“, uključujući podzemnu eksploataciju rude (podzona 1A), proizvodno-industrijske aktivnosti (podzona 2A) i deponiju industrijskog otpada (podzona 3A) samo za potrebe zaštite od hemijskog udesa. U Rešenju Ministarstvo zaštite životne sredine stoji da se odredbe Zakona o zaštiti životne sredine koje zahtevaju da se identifikacija mogućih uticaja projekta ili aktivnosti na životnu sredinu ne vrši parcijalno za svako postrojenje kad su ona funkcionalno i tehnološki povezana, već za ceo kompleks odnose „konkretno i jedino na zaštitu od hemijskog udesa, a ne npr. na određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu, koja se može izraditi posebno, tj. parcijalno za svako postrojenje u okviru projekta“.⁶⁹ Zakon o zaštiti životne sredine definiše „Seveso postrojenje“ kao postrojenje u kojem se obavljaju aktivnosti u kojima je prisutna ili može biti prisutna opasna materija u jednakim ili većim količinama od propisanih, odnosno tehnička jedinica unutar kompleksa gde se opasne materije proizvode, koriste, skladište ili se njima rukuje. Postrojenje uključuje: svu opremu, zgrade, cevovode, mašine, alate, interne koloseke i depoe, dokove, istovarna pristaništa za postrojenja, pristane, skladišta ili slične građevine, na vodi ili kopnu, a koje

su nužne za funkcionisanje postrojenja. Dalje, Zakon definiše „kompleks“ kao prostornu celinu pod kontrolom operatera, gde su opasne materije prisutne u jednom ili više postrojenja, uključujući pojedinačnu ili zajedničku infrastrukturu, odnosno pojedinačne ili zajedničke aktivnosti.⁷⁰ Međutim, Zakon o zaštiti životne sredine ne navodi da se Studija o proceni uticaja može uraditi parcijalno za svako postrojenje u okviru projekta. S druge strane, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu⁷¹ definiše projekat kao:

- 1.** izgradnju objekta, rekonstrukciju objekta, izvođenju radova na objektu, proširenje kapaciteta ili prestanak rada, ugradnju ili izvođenje instalacija, postrojenja i opreme, njihovu rekonstrukciju, uklanjanje ili promenu tehnologije (tehnologije procesa rada, sirovine, repromaterijala, energenata i otpada);
- 2.** planiranje, izgradnju ili izvođenje više vremenski ili prostorno povezanih objekata, zahvata i/ili složenih sistema koji predstavljaju jedinstvenu ekonomsku i/ili tehničko-tehnološku celinu, koji se smatraju jednim projektom u smislu ovog zakona;
- 3.** ostale aktivnosti, radovi i intervencije u prirodi i prirodnom okruženju uključujući radove i aktivnosti koji obuhvataju eksploataciju mineralnih sirovina ili geološka istraživanja, osim hidrogeoloških, hidrogeotermalnih, petrogeotermalnih i inženjersko geoloških-geotehničkih istraživanja.

Dakle, Zakon o proceni uticaja definiše da projekat čini više vremenski ili prostorno povezanih objekata, zahvata i složenih sistema koji predstavljaju jedinstvenu ekonomsku i/ili tehničko-tehnološku celinu. Shodno tome, Zahtev za određivanje obima i sadržaja kompanije *Rio Sava Explorations* trebalo je da obuhvati sve delove projekta „Jadar“ koji su deo ekonomske i tehničko-tehnološke celine.

70 „Službeni glasnik RS”, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – dr. zakon, 95/2018 – dr. zakon i 94/2024 – dr. zakon), dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2004/135/8/reg>

71 „Službeni glasnik RS”, br. 94/2024, dostupno na: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2024/94/29>

Ministarstvo zaštite životne sredine je 15. novembra 2024. godine izdalo Rešenje o određivanju obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora „Jadar“.⁷² Nosilac projekta je dužan da u roku od godinu dana od pravosnažnosti ovog rešenja Ministarstvu podnese Studiju o proceni uticaja na životnu sredinu.

U decembru 2024. godine je Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, zajedno sa većim brojem drugih organizacija, aktivista i pojedinaca, podneo žalbu Vladi Republike Srbije (kao drugostepenom organu) na izdato Rešenje, zahtevajući njegovo poništavanje. U skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, ova žalba ima suspenzivno dejstvo, zbog čega se izdato Rešenje ne može smatrati pravosnažnim dok drugostepeni organ ne donese odluku o podnetoj žalbi. Drugostepeni organ (u ovom konkretnom slučaju Vlada Republike Srbije) dužan je da odluči o žalbi u roku od 30 dana. Do momenta pisanja ovog izveštaja, više od pet meseci nakon izjavljene žalbe, nije poznato da li je Vlada Republike Srbije donela ovu odluku.

Uslovi zaštite prirode u proceni uticaja na životnu sredinu projekta „Jadar“

U februaru 2025. godine Centar za istraživačko novinarstvo Srbije (CINS)⁷³ objavio je tekst iz koga se zaključuje da je Zavod za zaštitu prirode Srbije 21. avgusta 2024. godine kompaniji *Rio Sava Exploration* izdao uslove zaštite prirode (koji su sastavni deo Zahteva za određivanje obima i sadržaja procene uticaja) zanemarujući uslove koje su napisali stručnjaci zaposleni u samom Zavodu. Zbog čega je deo stručnjaka sačinio i službene beleške u kojima iznose svoje neslaganje sa uslovima koje je Zavod izdao kompaniji *Rio Sava Exploration* u ovom postupku i navodeći da su iz uslova izostavljeni ključni delovi koji se odnose na zaštitu biodiverziteta. Uvidom u dokumente Zavoda, mediji su utvrdili da je tadašnja v.d. direktorka Zavoda za zaštitu prirode značajno izmenila uslove koje su pripremile stručne službe Zavoda i iz njih izostavila čitave delove teksta koji opisuje ključne uslove neophodne za zaštitu prirode i biodiverziteta (na

72 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Resenje%20obim%20i%20sadrzaj%20Rio%20Sava.pdf>

73 <https://www.cins.rs/procureli-mejlovi-rio-tintu-izdati-uslovi-zastite-prirode-bez-saglasnosti-strucnjaka/>

primer, u izdatim uslovima je izbrisan pasus u kome se navodi da područje planiranog rudnika obuhvata stanište strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka i životinja, kao i staništa koja su prioritetna za zaštitu). Iz korespondencije između zaposlenih u Zavodu se može utvrditi da su stručnjaci smatrali da ne postoje uslovi zaštite prirode koji bi sprečili nepovratnu destrukciju staništa i izdvojenog područja ekološke mreže, odnosno da je jedina mera zaštite prirode da se od projekta odustane. Međutim, 21. avgusta 2024. godine Zavod za zaštitu prirode Srbije ipak je izdao uslove zaštite prirode koji nisu u skladu sa nalazima stručnjaka zaposlenih u Zavodu. Ovi uslovi su zvanični deo dokumentacije koju je kompanija *Rio Sava Exploration* podnela Ministarstvu zaštite životne sredine uz Zahtev za određivanje obima i sadržaja Studije o proceni uticaja.

Zbog ovakvog postupanja Zavoda za zaštitu prirode u procesu procene uticaja na životnu sredinu projekta „Jadar“ članice Koalicije 27 su sa trideset organizacija tražile⁷⁴ odgovornost nadležnih, ostavku tadašnje direktorke Zavoda i sankcionisanje nadležnih u Ministarstvu zaštite životne sredine. Istovremeno, organizacije civilnog društva koje su učestvovala u pripremi Strategije za primenu Arhuske konvencije obustavile su svoje aktivnosti i zamrzle članstvo u pomenutoj radnoj grupi Ministarstva zaštite životne sredine,⁷⁵ zahtevajući ostavku v.d. direktorke Zavoda za zaštitu prirode, utvrđivanje odgovornosti i sankcionisanje nadležnih u Ministarstvu zaštite životne sredine i izdavanje novog rešenja o Uslovima zaštite prirode za projekat „Jadar“ od strane Zavoda, u skladu sa mišljenjem stručnjaka zaposlenih u Zavodu.

Sledeći koraci u procesu procene uticaja projekta „Jadar“ na životnu sredinu

Zakon o proceni uticaja nalaže nosiocu projekta da pripremi Studiju o proceni uticaja i Ministarstvu zaštite životne sredine podnese Zahtev za davanje saglasnosti na Studiju, najkasnije u roku od godinu dana od dana prijema konačne odluke kojom je određen obim i sadržaj Studije o proceni uticaja projekta. S

74 <https://www.koalicija27.org/vesti/zahtev-za-odgovornost-za-neregularno-izdavanje-uslova-za-zastitu-prirode-projekat-jadar/>

75 <https://www.bos.rs/rs/vesti-ekz/256/2044/organizacije-civilnog-drustva-zamrzavaju-clanstvo-u-radnoj-grupi-za-izradu-strategije-za-primenu-arhuske-konvencije.html>

obzirom na to da je veći broj pojedinaca i organizacija civilnog društva podneo žalbu na Rešenje o određivanju obima i sadržaja Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta podzemne eksploatacije ležišta litijuma i bora „Jadar“ u decembru 2024. godine, a da nije poznato da li je po toj žalbi Vlada Republike Srbije odlučila – nije moguće proceniti kada će se desiti ovaj naredni korak u procesu procene uticaja na životnu sredinu. Dosadašnji tok procesa praćen je velikim nepoverenjem javnosti u institucije Republike Srbije, brojnim kontradiktornim informacijama i odlukama samih institucija i kršenjem više zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

Strategija zaštite životne sredine

Nacrt Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Republiku Srbiju za period od 2024. do 2033. godine osim pet oblasti koje obuhvata Zelena agenda za Zapadni Balkan (dekarbonizacija, cirkularna ekonomija, smanjenje zagađenja, održiva poljoprivreda i biodiverzitet), sadrži i šesti stub koji objedinjuje horizontalna pitanja kao što su: kapaciteti i nivo znanja za primenu EU standarda Zelene agende na svim nivoima, unapređenje primene i sprovođenja tri stuba Arhuske konvencije, dalji razvoj sistema za praćenje kvaliteta činilaca životne sredine i uticaja klimatskih promena, kao i unapređenje sistema finansiranja u zaštitu životne sredine. Iako je usvajanje Strategije bilo planirano za kraj 2023. godine, zbog složenosti procesa i brojnih međuresornih koordinacija, nacrt dokumenta je bio na javnoj raspravi od 4. do 24. decembra 2024. godine⁷⁶. Izveštaj sa javne rasprave objavljen je u januaru 2025. godine, ali dokument još uvek nije usvojen.⁷⁷

76 <https://ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/i-z-v-e-s-t-j-o-sprovedenom-javnom-uvidu-o-nacrtu-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-za-srbiju-i-nacrtu-akcionog-plana>

77 <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-predlogu-strategije-zastite-zivotne-sredine-zelena-agenda-za-republiku-srbiju-za-period-2024-2033-godine-sa-akcionim-planom>

Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i prava na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) sa Akcionim planom

Tokom izveštajnog perioda nastavljen je proces izrade Predloga strategije za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuske konvencije) i do februara 2025. održano je sedam sastanka Radne grupe.

Organizacije civilnog društva koje su članice Radne grupe donele su odluku u februaru da u narednom periodu ne prisustvuju sastancima i ne učestvuju u aktivnostima Radne grupe.⁷⁸ Članstvo organizacija u ovom radnom telu Ministarstva zaštite životne sredine biće zamrznuto do utvrđivanja okolnosti koje su dovele do netransparentnog i nelegitimnog procesa izdavanja rešenja o Uslovima zaštite prirode za projekat „Jadar“ Zavoda za zaštitu prirode Srbije koji, po mišljenju stručnjaka i organizacija, narušava poverenje u institucije i otvara mogućnost ugrožavanja prirode i biodiverziteta naše zemlje. Ova odluka je doneta i u svetlu društvenih okolnosti, studentskih protesta i zahteva za odgovornošću nosilaca javnih funkcija. Radna grupa nastavila je sa radom bez učešća organizacija civilnog društva.

Inspekcija za zaštitu životne sredine

U Izveštaju o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine⁷⁹ se navodi da je Plan inspeksijskog nadzora za 2024. godinu ostvaren u potpunosti u svim oblastima, pri čemu je pažnja posvećena i preventivnom delovanju. Prevencija se ogledala u postupcima vršenja nadzora po zahtevima nadziranih subjekata, u edukativnim aktivnostima realizovanim prilikom prve redovne inspeksijske kontrole kod privrednih subjekata, kao i informisanju javnosti objavljivanjem Plana inspeksijskog nadzora i kontrolnih listi iz različitih oblasti zaštite životne sredine na internet stranici nadležnog ministarstva.

78 <https://www.bos.rs/rs/vesti-ekz/256/2044/organizacije-civilnog-drustva-zamrzavaju-clanstvo-u-radnoj-grupi-za-izradu-strategije-za-primenu-arhuske-konvencije.html>

79 Ministarstvo zaštite životne sredine (2025): Izveštaj o radu 2024, Inspekcija za zaštitu životne sredine, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1nji%20izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202024%20god%20%20Inspekcija%20zss.pdf>

Ukoliko se pogleda broj inspeksijskih nadzora prema konkretnim oblastima, dostupni podaci pokazuju da se najveći broj i ove godine odnosio na integrisano zagađenje i zaštitu životne sredine od zagađivanja, a najmanji na zaštitu od buke:

- oblast integrisanog zagađenja i zaštite životne sredine od zagađivanja – 658 inspeksijskih nadzora, od čega 238 vanrednih;
- oblast upravljanja otpadom – 504 inspeksijska nadzora, od toga 424 vanredna;
- oblast zaštite prirode – 509 inspeksijskih nadzora, od toga 241 vanredni;
- oblast kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda – 184 inspeksijska nadzora, od čega 91 vanredni;
- oblast zaštite od hemijskog udesa – 137 inspeksijskih nadzora, od čega 25 vanrednih;
- oblast zaštite od buke u životnoj sredini – 14 kontrolnih inspeksijskih nadzora;
- oblast zaštite zemljišta – 21 inspeksijski nadzor, od čega tri vanredna;
- oblasti zaštite od nejonizujućih zračenja – 24 inspeksijska nadzora, dok vanrednih nadzora nije bilo.

Na kraju 2024. godine, u Sektoru za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini bilo je ukupno zaposleno 69 lica, od čega 56 inspektora za zaštitu životne sredine. To znači da od sistematizovanih 87 radnih mesta u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta na poziciji inspektora popunjenost je i dalje je manja od 65%. Neophodno je povećati broj inspektora u Sektoru za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini zapošljavanjem odobrenog broja inspektora što je preduslov za unapređenje preventivnog delovanja i efikasnijeg sprovođenja mera zaštite životne sredine.

Pristup informacijama od javnog značaja

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Značajan deo redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti⁸⁰ posvećen je ukazivanju na zloupotrebu prava na pristup informacijama od javnog značaja. Naime, navodi se da je u protekloj godini primljen najveći broj pritužbi od osnivanja institucije Poverenika, pri čemu se uzrok naglog povećanja žalbi objašnjava promenom stava Ustavnog suda iz 2022. čime je utvrđena osnovanost naknade troškova za zastupanje tražilaca informacija od strane advokata u postupku po žalbi pred Poverenikom. Kako se smatra da ovakva praksa znatno otežava funkcionisanje Poverenika usled opterećenja brojnim zahtevima, koji se procenjuju kao neosnovani, upućen je predlog Narodnoj skupštini da po hitnom postupku donese izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Predlog uključuje uvođenje objektivnog roka od 15 dana u kojem organ javne vlasti mora da dostavi tražene informacije. Takođe, Povereniku bi se omogućilo da odbaci žalbu ukoliko tokom drugostepenog postupka utvrdi da je ona neosnovana. U slučajevima kada je zahtev za pristup informacijama preširoko formulisan i obuhvata veliki broj dokumenata, predviđa se pravo organa javne vlasti da u roku od osam dana kontaktira tražioca kako bi se obim traženih informacija sveo na razumnu meru, u skladu sa stvarnim potrebama tražioca. Predložene izmene obuhvataju i pravila o preuzimanju traženih informacija, pa se tako predviđa da se u slučaju da se tražilac ne pojavi u dogovorenom roku za preuzimanje informacija, smatra da je odustao od zahteva.⁸¹

U 2024. kancelarija Poverenika je formirao 29.005 predmeta, od čega se najveći broj žalbi odnosio na povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja. Ukupno u toku 2024. godine pristiglo je 10.823. žalbi, što predstavlja smanjenje od 34,6% u pogledu pristiglih žalbi u kancelariju Poverenika. Ukupno,

80 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 2023. godinu, dostupno na: https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2023/Godi%C5%A1nji_izve%C5%A1taj_2023lat.pdf

81 <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/121224/121224-vest12.html>

računajući i predmete iz prethodne godine, Poverenik je imao u radu 31.792 predmeta iz oblasti slobodnog pristupa informacija, od čega je rešeno skoro polovina predmeta (15.282). Najveći broj žalbi podnosili su građani i advokati (62,21%), organizacije civilnog društva (15,78%), novinari (8,12%). Poverenik je u 2024. godini rešio 7.691 žalbu od kojih je **50,63% izjavljeno zbog potpunog ignorisanja zahteva tražilaca informacija („ćutanje uprave“)**, dok su se ostale žalbe protiv organa vlasti odnosile na odbijanje zahteva tražioca informacija kao neosnovanog zahteva, nepotpunog odgovora organa vlasti itd. Generalno govoreći, može se zaključiti da je u 2024. godini došlo do pogoršanja stanja u oblasti pristupa informacijama u odnosu na prethodnu godinu. Broj osnovanih žalbi je u značajnoj meri porastao (u 2023. godini procenat osnovanih žalbi je iznosio 30,95% naspram 47,65% osnovanih žalbi u 2024. godini).

U vezi sa informacijama od javnog značaja u vezi sa životnom sredinom naglašava se da je i dalje visok procenat uskraćenih informacija iz ove oblasti, što je vrlo zabrinjavajuće, imajući u vidu da je reč o informacijama koje imaju veliki značaj za zdravlje ljudi, usled čega zahtevaju kraće i hitne rokove za postupanje.

Obrađujući pitanje klimatskih promena i ljudskih prava, Regionalni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) je kreirao i preporuke koje se odnose na rad Zaštitnika građana, a koje podrazumevaju neophodnost kreiranja posebnog izveštaja o kršenju prava na zdravu životnu sredinu i drugih ljudskih prava u vezi sa ugrožavanjem životne sredine i prekomernom eksploatacijom prirodnih resursa, kao i posebne izveštaje o kršenju ljudskih prava u gradovima i opštinama koje su izložene dugotrajnom zagađenju velikog intenziteta.⁸²

Učešće javnosti u donošenju odluka od značaja za životnu sredinu

Kvalitet javnih rasprava je i dalje nedovoljan za efektivno uključivanje javnosti u donošenje odluka o životnoj sredini. Obaveštenja o javnim konsultacijama i javnim raspravama su često neblagovremena, i neretko ne sadrže sve informacije o mestu održavanja javnih prezentacija i načinima na koje građani mogu da se uključe. Takođe, neretko se javne rasprave, javne konsultacije i javni uvidi

82 RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu: Smernice za klimatske promene i ljudska prava, dostupno na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/08/Smernice-za-klimatske-promene-i-ljudska-prava-final.pdf>

i dalje organizuju u vreme državnih i verskih praznika ili godišnjih odmora, što efektivno smanjuje delotvornost participacije. Na primer, javna rasprava o Predlogu strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom i Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu trajala je između 4. i 24. decembra 2024. godine. Obaveštenje o javnoj raspravi je postavljeno samo dan ranije na internet portalu Ministarstva, a javna prezentacija je održana već sutra dan, 4. decembra u 9 h ujutro. Javnost, svakako, nije imala vremena da se obavesti o javnoj prezentaciji, a rezultat je da su događaju pristustvovali mahom članovi Radne grupe koja je radila na Predlogu i predstavnici različitih institucija.

Krivična dela protiv životne sredine

Prema Izveštaju o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2024. godini,⁸³ za krivična dela protiv životne sredine podnete su prijave protiv 1.399 lica. Povećan broj prijava u odnosu na prethodnu godinu zabeležen je za krivična dela: nezakonit lov, nesavesno pružanje veterinarske pomoći, ubijanje i zlostavljanje životinja, povreda prava na informisanje o stanju životne sredine, unošenje opasnih materija u Srbiju, nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija, kao i za krivično delo oštećenje životne sredine.

Za ostala krivična dela evidentiran je manji broj prijava u odnosu na prethodnu godinu. U tom kontekstu posebno se ističu podaci da je za krivično delo šumska krađa prijavljeno 767 lica, što je 212 manje nego prethodne godine, dok je za krivično delo zagađenje životne sredine prijavljeno 31 lice, što predstavlja smanjenje od 172 lica u odnosu na prethodnu godinu.

Postupanje po prijavama za privredne prestupe iz Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o zaštiti prirode, Zakona o zaštiti vazduha i Zakona o hemikalijama

U 2024. godini evidentiran je kontinuitet u obimu prijava za privredne prestupe iz oblasti zaštite životne sredine, sa ukupno 49 novih prijava i ukupno 76

83 Vrhovno javno tužilaštvo: Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2024. godini, dostupno na: <http://www.vrhovnojt.gov.rs/docs/Izvestaj-VrhJT-za-2024-godinu.pdf>

predmeta u radu tužilaštava, uključujući nerešene iz prethodnog perioda. Iako je broj prijava ostao stabilan u odnosu na ranije godine, i dalje se ukazuje na izuzetno nizak priliv postupaka u odnosu na realno stanje u životnoj sredini, što potvrđuju brojni izveštaji o zagađenju vazduha, vode i zemljišta. Nizak broj prijava protiv pravednih subjekata otvara pitanje kapaciteta inspekcijskih i nadzornih organa da prepoznaju i prijave privredne prestupe.

Najčešće su se prijave odnosile na nepridržavanje propisanih mera zaštite prilikom rada industrijskih postrojenja, kao i na dugotrajno i nepravilno skladištenje opasnih materija. Od ukupnog broja predmeta, optuženo je ukupno 89 lica (pravni i odgovorni), što govori u prilog određenom stepenu procesuiranja. Međutim, broj osuđujućih presuda (23), među kojima su čak četiri bile uslovne, i činjenica da je samo jedna žalba rešena u korist tužilaštva vode ka zaključku da su kaznene politike i dalje blage.

Finansiranje

Finansiranje u oblasti Horizontalno zakonodavstvo detaljnije je obrađeno u okviru poglavlja Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

Preporuke



Strateški i zakonodavni okvir

- 1.** Poboljšati kvalitativno procese strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) sprovođenjem novog Zakona o SPU i Zakona o PU, kao i potrebnih podzakonskih akata.
- 2.** Doneti podzakonska akta shodno članu 5 Zakona i 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.** Izmeniti novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ukidanjem člana 6. **Napomena:** Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu u članu 5 jasno definiše za koje je projekte procena uticaja obavezna, a za koje postoji obaveza da nosilac projekta podnese zahtev za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu. Pomenuti član 6 je kontradiktoran članu 5, jer uvodi da se za projekte iz člana 5 (za koje je već propisana obaveza) od ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine traži mišljenje o potrebi pokretanja postupka procene uticaja u postupku izdavanja lokacijskih uslova u skladu sa zakonom kojim se uređuje planiranje i izgradnja. Nejasna je svrha traženja mišljenja o potrebi pokretanja procene uticaja u proceduri u kojoj se za projekte za koje je već jasno utvrđena obaveza. Dodatno je zbunjujuće što poslednji stav člana 6 navodi da predmetno mišljenje ministarstva nadležnog za poslove životne sredine ne oslobađa nosioca projekta obaveze da pokrene postupak procene uticaja na životnu sredinu.

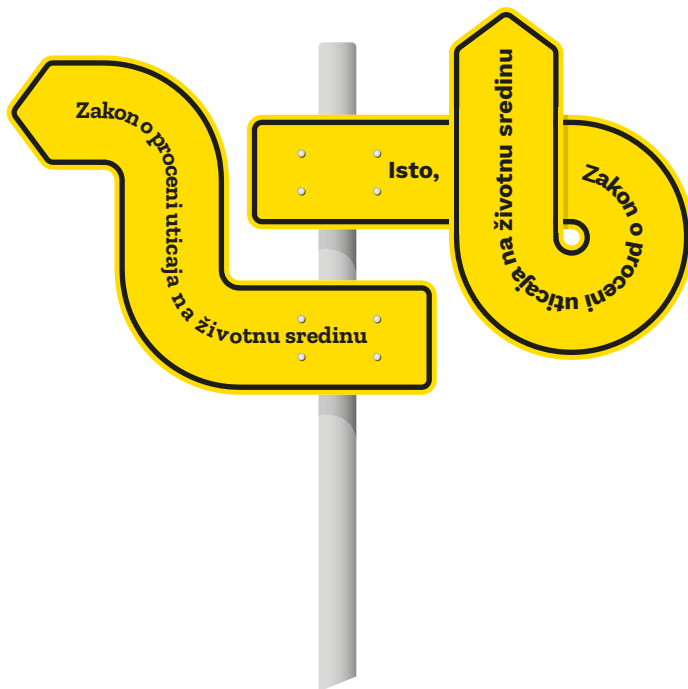


Sprovođenje propisa

- 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 izrade dokumenata javnih politika („Službeni glasnik RS” 20/2025-18) Uredbe o analizi efekata propisa („Službeni glasnik RS”, broj 20/2025-18) i 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.** Pooštriti kaznene odredbe propisane Zakonom o zaštiti životne sredine za privredni prestup, za prekršaje pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica, kao i kaznene odredbe za odgovorna lica u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja. Naročito dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS”, br. 97/08) i odredbe Krivičnog zakonika („Službeni glasnik RS”, br. 94/2024) koje se odnose na krivična dela protiv životne sredine i zagađivanje životne sredine..



HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO



ZAKON O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU:

Vlada utvrđuje za koje projekte je **obavezna procena uticaja na životnu sredinu**, kao i projekte za koje se obavezno podnosi **zahtev za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu**. (Član 5.)

ISTO, ZAKON O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU:

Nosilac projekta za projekte iz člana 5. Zakona pribavlja **mišljenje ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine** o potrebi pokretanja postupka procene uticaja. Mišljenje ne oslobađa nosioca projekta obaveze da pokrene postupak procene uticaja na životnu sredinu. (Član 6.)

Izvor: Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, ("Službeni glasnik RS", br. 94/2024);
https://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_proceni_uticaja_na_zivotnu_sredinu.html



KOALICIJA 27