FLASTER na KLASTER

Izveštaj iz senke za Poglavlje 27



ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE

MAJ 2025 – JUN 2026

KOALICIJA27

Poglavlje 27 u Srbiji:

FLASTER NA KLASTER

Izveštaj iz senke za Poglavlje 27:
Životna sredina i klimatske promene

maj 2025 – jun 2026

Impresum

© Koalicija 27 (2026) Poglavlje 27 u Srbiji: „Flaster na klaster”

Izdavač: Mladi istraživači Srbije, Beograd

Urednica: Rajna Bošković

Autori: Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Centar za unapređenje životne sredine, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, Inženjeri zaštite životne sredine, Mladi istraživači Srbije, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN Europe) i Svetska organizacija za prirodu Adria – Srbija (*WWF Adria – Serbia*)

Lektura i korektura: Svjetlana Manigoda

Dizajn, prelom i priprema: Damir Matić

Dizajn korica: Damir Matić

Štampa: Alta Nova d.o.o

Tiraž: 200

Beograd, 2026

** Linkovi korišćeni kao izvori informacija bili su dostupni u trenutku izrade izveštaja. Moguće je da su u međuvremenu neki od njih izmenjeni ili uklonjeni.*

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

340.137:349.6(4-672EU)
502/504(497.11)
336.5:502(497.11)

POGLAVLJE 27 u Srbiji : izveštaj iz senke za Poglavlje 27 Životna sredina i klimatske promene : maj 2025 – jun 2026. Flaster na klaster / [autori Alternativa za bezbednije hemikalije ... et al.]. - Beograd : Mladi istraživači Srbije, 2026 (Beograd : Alta Nova). - 268 str. ; 22 cm

Tiraž 200. - Prilozi: str. 217-268. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-82085-48-5

а) Право заштите околине -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија б) Животна средина -- Међународна заштита -- Србија в) Заштита животне средине -- Финансирање -- Србија

COBISS.SR-ID 204255241

Шведска
Sverige

#ЕУ
ЗА ТЕБЕ

50 GODINA MLADI ISTRAŽIVAČI SRBIJE

BOŠ
BEOGRADSKA OTVORENA ŠKOLA

Environment Engineering group
INŽENJERI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

WWF

ALHem
Alternativa za bezbednije hemikalije | Safer Chemicals Alternative

CAN

CENTAR ZA UNAPREĐENJE ŽIVOTNE SREDINE

DRUŠTVO ZA ZAŠTITU I PROUČAVANJE PTICA SRBIJE *

* Pridružena članica

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BEOGRAD
Srbija | Crna Gora | Kosovo

KOALICIJA 27

Sadržaj

Uvod – u koju kantu ide flaster? 8

Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena 13

Pregled 14
Pregled finansiranja u oblasti životne sredine i klimatskih promena u 2025. i 2026. godini 15
Sektorska struktura rashoda za zaštitu životne sredine u 2025. i 2026. godini 20
Zakonodavni okvir 29
Preporuke 38

Horizontalno zakonodavstvo 41

Pregled 42
Strateški i zakonodavni okvir 43
Sprovođenje propisa 50
Pristup informacijama od javnog značaja 60
Finansiranje 63
Preporuke 64

Kvalitet vazduha 67

Pregled 68
Strateški i zakonodavni okvir 69
Sprovođenje propisa 71
Mere za čist vazduh na nacionalnom i lokalnom nivou 77
Preporuke 86

Upravljanje otpadom 89

Pregled 90
Strateški i zakonodavni okvir 90
Sprovođenje propisa 93
Finansiranje 95
Preporuke 98

Kvalitet vode 101

Pregled 102
Strateški i zakonski okvir 105
Sprovođenje propisa 111

Finansiranje 118
Preporuke 120

Zaštita prirode 123
Pregled 124
Strateški i zakonodavni okvir 125
Sprovođenje propisa 131
Finansiranje 139
Preporuke 140

Upravljanje hemikalijama 145
Pregled 146
Strateški i zakonodavni okvir 147
Sprovođenje propisa 149
Projekti 151
Finansiranje 157
Preporuke 158

Klimatske promene 163
Pregled 164
Strateški i zakonodavni okvir 165
Sprovođenje propisa 173
Preporuke 182

Šumarstvo 187
Pregled 188
Strateški i zakonodavni okvir 189
Sprovođenje propisa 191
Finansiranje 193
Preporuke 195

Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima 197
Pregled 198
Strateški i zakonodavni okvir 199
Sprovođenje propisa 199
Finansiranje 213
Preporuke 214

Prilozi 217
Prilog 1 218
Prilog 2 223
Prilog 3 265

Uvod – u koju kantu ide flaster?

Pred čitaocima i čitateljkama je trinaesti Izveštaj iz senke Koalicije 27 o napretku Srbije u Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene. Izveštaj pokriva period od početka maja 2025. do kraja juna 2026. godine sa jednim izuzetkom – analizom je obuhvaćena i Strategija zaštite životne sredine usvojena 30. jula ove godine, ključni strateški dokument u ovoj oblasti.

Ovogodišnji izveštaj poklapa se sa važnom prekretnicom: 14. decembra 2026. navršava se pet godina od otvaranja Klastera 4 – Zelena agenda i održiva povezanost – u pristupnim pregovorima Srbije sa Evropskom unijom (EU) koji obuhvata i Poglavlje 27. Nije preterano reći da za pet godina pregovori nisu uznapredovali, iako je Srbija usvojila niz novih propisa radi bržeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU. To je, međutim, samo nominalno ubrzanje reformi koje, po pravilu, ne podrazumeva i implementaciju novih standarda zaštite i unapređenja životne sredine. Za istinske reforme, kao što ovaj izveštaj godinama ističe, nije dovoljno samo usvojiti zakone koji su usklađeni sa evropskim. Potrebno je i usvojiti podzakonske propise koji će te zakone operacionalizovati; voditi računa o usklađenosti sa postojećim propisima i planskim dokumentima sa kojima zakoni treba da čine skladnu celinu; negovati transparentne zakonodavne procese zasnovane na učešću javnosti; graditi institucionalne kapacitete i obezbediti finansiranje za sprovođenje propisa.

Zadržimo se na poslednjim dvema tačkama. Tokom prethodnih pet godina u lokalnim samoupravama, na kojima je glavni teret sprovođenja zakonodavstva u ovoj oblasti, nije ni započet proces podizanja kapaciteta javne uprave. Inspektori u opštinama i gradovima, ako ih ima, uglavnom rade na nekoliko poslova istovremeno. U istom periodu, videli smo i konačno brisanje poslednjih tragova nezavisnog namenskog mehanizma za finansiranje životne sredine. Deset godina posle osnivanja Zelenog fonda, Srbija i dalje nema uspostavljen institucionalni mehanizam za namensko trošenje sredstava koja prikuplja od različitih ekoloških taksi i naknada, kako je predviđeno Zakonom o zaštiti

životne sredine. Proces reformi, dakle, nema ni institucionalno utemeljenje niti približno zadovoljavajuće finansiranje, a sve manje ima vezu i sa materijom koju treba da uredi, odnosno realnošću.

Slikovit je primer upravljanja otpadom. Naši izveštaji analiziraju procese koji se većini građana mogu činiti apstraktnim. Jezik politika moramo građanima približiti kroz primere iz svakodnevice. A ima li plastičnijeg primera od odlaganja otpada? To je tradicionalno jedna od prvih tačaka susreta građana sa sistemom zaštite životne sredine. Svako od nas je barem jednom čuo da se u „evropskim zemljama" otpad reciklira i da postoje „različite kante" dok u Srbiji 2026. godine i dalje „sav otpad ide u isti kontejner", ako kontejner uopšte postoji. Kako otvaranje klastera utiče na odlaganje otpada? Vlada je i u ovom sektoru ubrzala reforme. Barem na papiru. Iako je važeći zakon usvojen prošle godine, Vlada je ranije ove godine, umesto izmena i dopuna, već počela da priprema nacrt sasvim novog zakona. I važeća verzija zakona, kao i prethodne (godinama) predviđa da je proizvođač otpada (fizičko ili pravno lice) dužan da „sakuplja nastali otpad odvojeno i razvrstava ga u skladu sa važećim propisima i potrebom budućeg tretmana" (čl. 35), a da jedinica lokalne samouprave uređuje i organizuje „selekciju i odvojeno sakupljanje (komunalnog) otpada, uključujući i način sakupljanja otpada radi reciklaže (papir, metal, plastika, staklo, tekstil, kabasti otpad)" (čl. 56). U Srbiji danas velika većina gradova i opština nije obezbedila uslove za razvrstavanje otpada. Novi zakon ne može izmeniti činjenicu da se osnovne odredbe važećeg zakona godinama ne primenjuju, i da građani, i kad bi želeli da razvrstavaju otpad, nemaju uslova za to.

Prethodnih pet godina bile su i period intenzivnog razvoja zakonodavstva u EU koje je Srbija tek počela da sustiže: Mehanizam regulisanja prekograničnih emisija ugljenika, Direktiva o korporativnoj dužnoj pažnji za održivo poslovanje, Direktiva o korporativnom izveštavanju o održivosti, Omnibus paket, Zakon o obnovi prirode, Uredba o krčenju šuma itd. Ako je u trenutku otvaranja klastera Srbija stagnirala u hvatanju koraka sa EU, sada je u većem zaostatku nego pre otvaranja klastera. I nominalno i suštinski.

Takvo stanje je samo izraz opšte društvene krize i kontinuiranog urušavanja vladavine prava u svim oblastima, ne samo u Poglavlju 27. Ova sumorna ocena

ne znači da smatramo naš posao uzaludnim. I dalje verujemo da proces evropskih integracija pruža najbolji okvir za unapređenje sistema zaštite životne sredine. Taj proces mora biti praćen demokratskim razvojem društva, izgradnjom institucija i uspostavljanjem vladavine prava. Samo tako će pregovori o Klasteru 4 imati svoju pravu svrhu, a to je da učine životnu sredinu i život građana Srbije boljim.

Koaliciju 27 čini osam organizacija: Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN Europe), Centar za unapređenje životne sredine, Inženjeri zaštite životne sredine, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu Adria – Srbija (WWF Adria – Serbia), kao i pridružena članica Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije.

Izveštaj obuhvata deset tematskih oblasti: finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštitu prirode, upravljanje hemikalijama, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima i klimatske promene. Izveštaj se ne bavi pitanjima civilne zaštite. S obzirom na to da oblast šumarstva ima važna preklapanja sa brojnim oblastima koje pokrivamo (zaštita prirode, klimatske promene i dr.), i u ovogodišnjem izveštaju dat je pregled te oblasti. U svakoj tematskoj oblasti razmatra se razvoj događaja u donošenju javnih politika i zakonodavstva i sprovođenje propisa, a daju se i preporuke za unapređenje procesa.

Izveštaj sadrži i priloge:

1. Listu skraćenica;
2. Uporednu tabelu preporuka iz prethodnog izveštaja Koalicije 27 i ovogodišnjeg izveštaja;
3. Objašnjenje korišćenih metodologija i spisak autora (organizacija) za svaku oblast;
4. Zelene karte koje daju informacije o tome na koji način jedinice lokalne samouprave u Srbiji primenjuju politike i standarde iz oblasti zaštite životne sredine.

Želimo da izrazimo zahvalnost organizaciji Platforma za društveni razvoj i inovacije (CORE), Društvu mladih istraživača Bor, Udruženju privatnih vlasnika šuma „BOR" i članovima Savetodavnog odbora Koalicije 27 na doprinosu u izradi Izveštaja, kao i na doprinosu koji su, kroz korisne komentare i savete, dali Damjan Rehm Bogunović i Goran Sekulić (iz organizacije The Nature Conservancy). Takođe, zahvaljujemo organizacijama civilnog društva koje su, zajedno sa članicama Koalicije 27, kroz projektne aktivnosti učestvovale u prikupljanju podataka u jedinicama lokalne samouprave, a koje su navedene u Zelenim kartama.



Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena

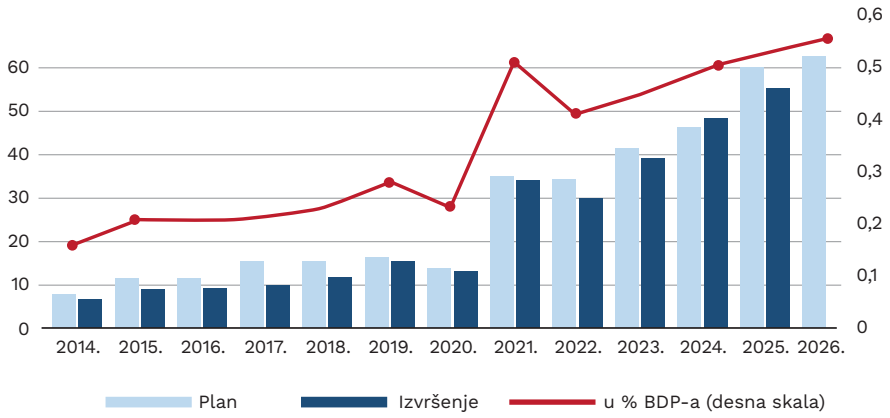
Pregled

Uspostavljanje održivog finansiranja u oblastima životne sredine i klimatskih promena jedno je od najvažnijih pitanja u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Pregovaračko poglavlje 27 smatra se tehnički najsloženijim i finansijski najzahtevnijim, budući da iziskuje prenošenje obimnog evropskog zakonodavstva u domaće pravo, a potom i njegovu delotvornu primenu u oblastima poput upravljanja vodama i otpadom, klimatskih promena i industrijskog zagađenja. Razmere potrebnih ulaganja utvrđene su i u Strategiji zaštite životne sredine do 2033. godine, usvojenoj u julu 2026, koja ukupne troškove ostvarivanja ciljeva procenjuje na 27,2 milijarde evra. Najveći deo tog iznosa odnosi se na borbu protiv klimatskih promena, uključujući dekarbonizaciju, dok bi samo 4–6% ovih troškova trebalo da se finansira neposredno iz državnog budžeta.

Uprkos rastu ukupnih izdvajanja, Srbija i dalje suštinski ne primenjuje načelo „zagađivač plaća". Problem nije samo u sporosti reformi već i u samom ustrojstvu instrumenata finansiranja. Zeleni fond je od osnivanja 2016. godine postavljen kao redovna budžetska stavka, bez mehanizma koji bi prihode od ekoloških naknada automatski i namenski usmeravao ka zaštiti životne sredine. Sličan nedostatak prisutan je i kod novog poreza na emisije gasova sa efektom staklene bašte, uvedenog krajem 2025. godine u sklopu pripreme za Mehanizam regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (CBAM): zakon ne propisuje da se budući prihodi namenski koriste za dekarbonizaciju.

Ipak, sam nivo izdvajanja nastavio je da raste. Rashodi republičkog budžeta za zaštitu životne sredine dostigli su 2025. godine istorijski maksimum, premašivši 0,5% bruto domaćeg proizvoda, dok budžet za 2026. najavljuje dalji, iako umereniji rast (Grafikon 1). Taj rast, međutim, nisu pratila značajnija sistemska unapređenja. Usvajanje Strategije zaštite životne sredine i uvođenje domaćeg poreza na ugljenik predstavljaju formalne pomake, ali oba, kao što pokazuje analiza u ovom izveštaju, nose iste strukturne slabosti uočene i u prethodnim izveštajima Koalicije 27.

Grafikon 1. Rashodi republičkog budžeta za zaštitu životne sredine, 2014–2026. (u mlrd. dinara i % BDP-a)



Izvor: Obračun na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike Srbije za period 2014–2025. i Zakona o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu

Pregled finansiranja u oblasti životne sredine i klimatskih promena u 2025. i 2026. godini

Prema podacima o izvršenju budžeta Republike Srbije,[1] ukupni rashodi za zaštitu životne sredine i klimatske promene u 2025. godini iznosili su 54,85 milijardi dinara, ili 0,53% bruto domaćeg proizvoda (BDP). Kao što pokazuje Grafikon 1, reč je o novom istorijskom maksimumu u apsolutnom iznosu i o trećoj uzastopnoj godini rasta, a posmatrano u odnosu na BDP, ovo je ujedno i najviši nivo izdvajanja za zaštitu životne sredine otkad se ovaj podatak prati – čime je nadmašen prethodni rekord iz 2021. U poređenju sa 2024. godinom, rashodi su uvećani za 6,6 milijardi dinara, tj. za 13,6%. Planirani iznosi, za razliku od

1 Podaci o izvršenju budžeta Republike Srbije za 2025. godinu, Uprava za trezor Ministarstva finansija.

prethodne godine, nisu ostvareni. Zakon o budžetu za 2025. godinu predviđao je gotovo 60 milijardi dinara, od čega je sprovedeno 91,7% plana, tj. približno pet milijardi dinara manje od usvojenog iznosa. Ovakav rezultat ne ukazuje na stabilno unapređenje kapaciteta za trošenje sredstava prema planu. Uprkos rekordnom izdvajanju, rashodi za zaštitu životne sredine i klimatske promene činili su oko 2,1% ukupnih rashoda republičkog budžeta.

Nominalni iznosi, međutim, donekle precenjuju stvarni obim rasta. Rashodi republičkog budžeta za zaštitu životne sredine od 2014. godine nominalno su uvećani 8,4 puta, ali je u istom periodu kumulativna inflacija iznosila blizu 59%,[2] pa realno povećanje iznosi 5,3 puta.[3] Isto važi i za 2025. godinu: umesto nominalnih 13,6%, realni rast iznosio je 9,5%. Korekcija za inflaciju menja i sliku o dinamici koju prikazuje Grafikon 1. Umesto neprekidnog uspona, realni iznosi pokazuju dva odvojena skoka – prvi 2021. i drugi 2024. godine – između kojih su izdvajanja stagnirala, pa je nivo dostignut 2021. godine u realnim cenama prevaziđen tek 2024.

Najveće odstupanje od plana zabeleženo je kod projekata finansiranih iz IPA fondova. Od 9,7 milijardi dinara predviđenih za deset projekata izvršeno je samo 2,5 milijardi, tj. 26%. Kod četiri projekta uopšte nije bilo isplata, među kojima su uspostavljanje regionalnog sistema upravljanja otpadom za Novi Sad i šest okolnih opština (1,7 milijardi dinara) i projekat energetske efikasnosti i kvaliteta vazduha (860 miliona dinara). Neutrošena IPA sredstva premašila su ukupan manjak u odnosu na planirani budžet za 2025. godinu, dok su prekoračenja kod pojedinih drugih projekata delom ublažila ukupno odstupanje. Reč je o dugogodišnjem problemu: prosečna stopa iskorišćenosti ovih sredstava u periodu 2014–2023. iznosila je oko 50%,[4] pa rezultat iz 2025. godine predstavlja pogoršanje već niskog višegodišnjeg proseka. Nedovoljni administrativni kapaciteti za pripremu i sprovođenje projekata, na koje Evropska komisija ukazuje godinama, ostaju tako ozbiljno ograničenje – dakle, nije reč o nedostatku sredstava, nego o sposobnosti da se ona iskoriste.

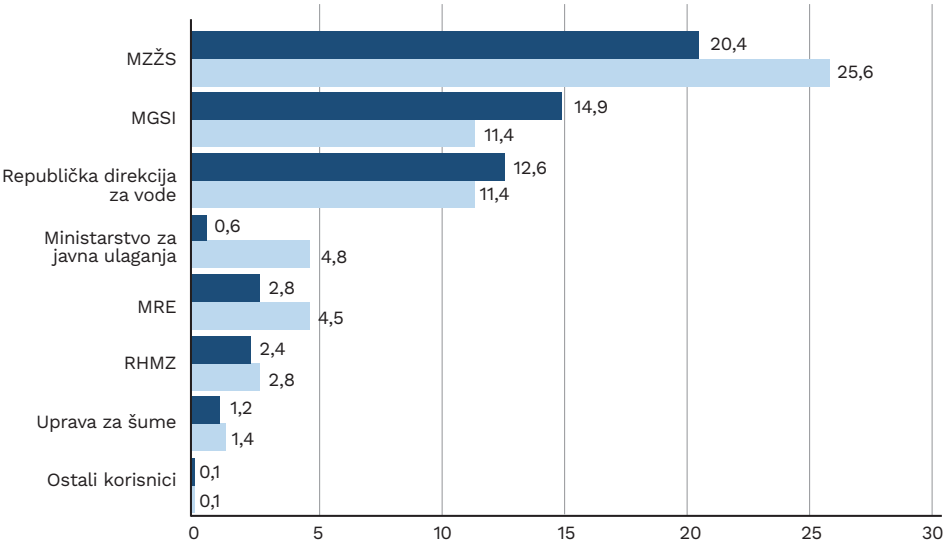
2 Obračun na osnovu prosečnih godišnjih stopa rasta potrošačkih cena, Republički zavod za statistiku.

3 Izraženo u evrima, izdvajanja su porasla sa 56 miliona u 2014. na 468 miliona u 2025. godini; s obzirom na stabilnost deviznog kursa, ova serija pokazuje istu nominalnu dinamiku kao i dinarska.

4 Koalicija 27 (2024). Poglavlje 27 u Srbiji: „Godine prolaze, mi stojimo", april 2023 – april 2024, Beograd, str. 9–44.

Posmatrano po budžetskim korisnicima, struktura rashoda u 2025. godini pokazuje da su sredstva i dalje usmerena na manji broj korisnika, ali i izvesnu promenu u odnosu na prethodnu godinu (Grafikon 2). Najveći deo sredstava i dalje je utrošen sa razdela Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS), koje je, uključujući Agenciju za zaštitu životne sredine i ustanove pod njegovim okriljem, izdvojilo 20,4 milijarde dinara. To je, međutim, praktično isti iznos kao 2024. godine, uprkos tome što je planom predviđen rast na 23,8 milijardi – resorno ministarstvo izvršilo je svega 85,6% sopstvenog budžeta i time smanjilo svoj udeo u ukupnim rashodima za zaštitu životne sredine sa 43% na 37%. Nasuprot tome, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture realizovalo je 14,9 milijardi dinara (27%), pre svega kroz projekat „Čista Srbija", za koji je utrošeno 14,6 milijardi umesto planiranih 10 milijardi. Najveća promena zabeležena je kod Republičke direkcije za vode, čiji su rashodi udvostručeni – sa 6,1 na 12,6 milijardi dinara, što je za četvrtinu iznad plana i čini 23% svih izdvajanja u sektoru. Ova tri korisnika zajedno nose 87% ukupnih rashoda za zaštitu životne sredine. Kod ostalih institucija slika je umnogome slabija: Ministarstvo rudarstva i energetike smanjilo je izdvajanja za 2,5 milijardi dinara i izvršilo

Grafikon 2. Struktura rashoda za životnu sredinu i klimatske promene po budžetskim korisnicima, izvršenje 2025. i plan 2026. (u mlrd. RSD)



Izvor: Obračun na osnovu Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2025. godinu i Zakona o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu

tek 71% svog budžeta, dok je Ministarstvo za javna ulaganja od planiranih 2,5 milijardi realizovalo svega 640 miliona, tj. 25,7%, čime je ponovljen obrazac slabe realizacije iz prethodne godine. Svi ostali budžetski korisnici zajedno potrošili su preostalih 3,6 milijardi dinara. Ukupno posmatrano, rast rashoda u 2025. godini bio je usredsređen na nekoliko velikih infrastrukturnih aktivnosti, pre svega u okviru Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Republičke direkcije za vode. Istovremeno, kod više budžetskih korisnika planirani iznosi nisu ostvareni, što govori o neujednačenom stepenu izvršenja budžeta među korisnicima.

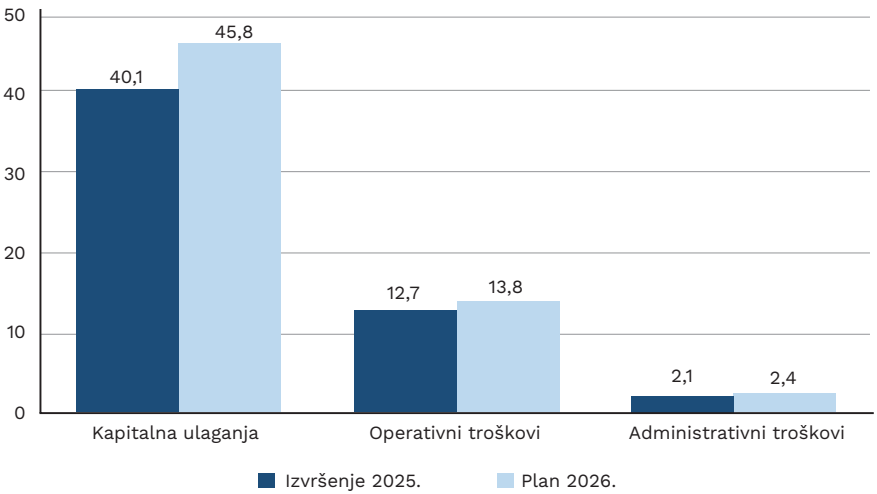
Budžet za 2026. godinu najavljuje nastavak rasta izdataka za zaštitu životne sredine, ali umerenijim tempom nego prethodnih godina. Zakonom o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu[5] predviđene su gotovo 62 milijarde dinara za zaštitu životne sredine i klimatske promene, što je za 7,1 milijardu, tj. za 13%, više od izvršenja u 2025. Ukoliko plan bude ostvaren, izdvajanja bi dostigla 0,56% BDP-a i 2,3% ukupnih rashoda republičkog budžeta, što je najviši nivo do sada po oba pokazatelja. U odnosu na plan za prethodnu godinu, međutim, rast iznosi svega 3,6%, pa je reč o osetnom usporavanju u poređenju sa dvocifrenim stopama kojima su planovi uvećavani prethodnih dveju godina. Struktura planiranog rasta takođe se menja: nakon godine u kojoj su sredstva bila usmerena na infrastrukturne projekte, u 2026. predviđen je povratak resornog ministarstva u prvi plan, sa 25,6 milijardi dinara i udelom od 41%. Nasuprot tome, budžet Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture smanjuje se za skoro četvrtinu,a taj pad je prvenstveno posledica toga što je za „Čistu Srbiju" planirano 8 milijardi dinara, dakle znatno manje od 14,6 milijardi utrošenih u prethodnoj godini, pri čemu prateća budžetska dokumentacija ne sadrži obrazloženje ovako velike promene. Ostaje, međutim, pitanje koliko je ovakav plan realan. Uprkos stopi iskorišćenosti od svega 26% u prethodnoj godini, obim planiranih IPA projekata čak je i uvećan, na 10,2 milijarde dinara u jedanaest projekata, a Ministarstvu za javna ulaganja, koje je u 2025. izvršilo tek četvrtinu budžetiranog iznosa, sada je opredeljeno čak 4,8 milijardi dinara – preko sedam puta više nego što je utrošilo prošle godine. Ostvarenje plana za 2026. zavisiće pre svega od toga koliko će se ubrzati sprovođenje IPA projekata i povećati

5 https://www.mfin.gov.rs/propisi/zakon-o-budzetu-republike-srbije-za-2026-godinu-slubeni-glasnik-rs-br-1082025

izvršenje kod Ministarstva za javna ulaganja. Ako se ponovi slab učinak iz 2025. godine, planirani rast rashoda mogao bi ostati neispunjen.

Ekonomska struktura rashoda u 2025. godini zadržala je povoljan odnos u korist ulaganja (Grafikon 3). Kapitalna ulaganja iznosila su 40,1 milijardu dinara, tj. 73,1% svih rashoda za zaštitu životne sredine, a odnose se pre svega na izgradnju kanalizacione mreže i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, regionalnih centara za upravljanje otpadom i radove na uređenju vodotoka. U odnosu na prethodnu godinu, kapitalni izdaci uvećani su za četiri milijarde dinara, ali je njihov udeo blago smanjen, sa 74,7% na 73,1%. Posebno je značajno to što su kapitalna ulaganja bila i najbolje izvršena kategorija rashoda, sa stepenom realizacije od 92,8% – što predstavlja zaokret u odnosu na raniju praksu, u kojoj su upravo investicioni izdaci najčešće podbacivali. Operativni troškovi iznosili su 12,7 milijardi dinara (23,2%) i predstavljaju najbrže rastuću kategoriju, sa povećanjem od 44% u odnosu na 2024. godinu. Najveći deo tog iznosa čine podsticaji za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada, tj. za reciklažnu industriju (3,4 milijarde dinara), i subvencije javnim preduzećima nadležnim za

Grafikon 3. Ekonomska struktura rashoda za zaštitu životne sredine, izvršenje 2025. i plan 2026. (u mlrd. RSD)



Izvor: Obračun na osnovu Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2025. godinu i Zakona o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu

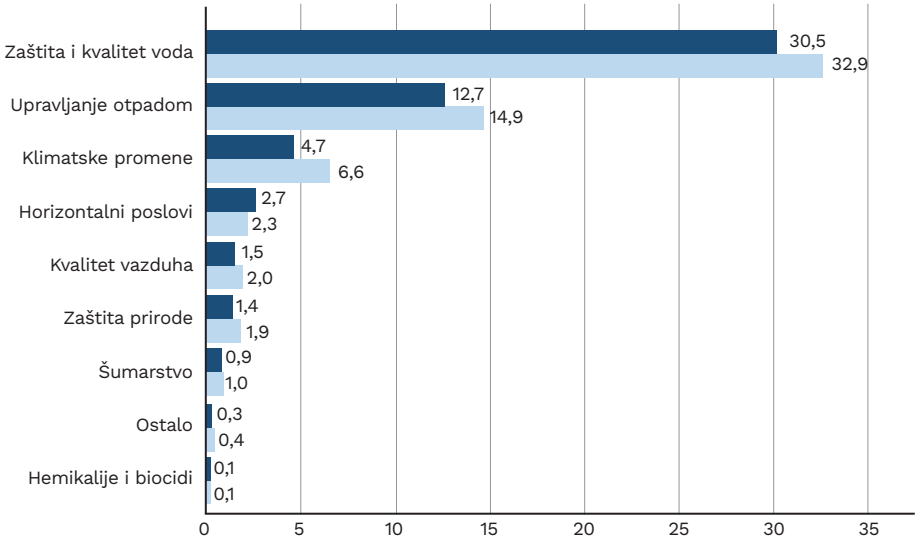
šumarstvo, lovstvo i upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima (1,5 milijardi). Administrativni troškovi, koji obuhvataju plate i naknade zaposlenih, iznosili su 2,1 milijardu dinara ili 3,7% ukupnih rashoda. Budžet za 2026. godinu predviđa zadržavanje ovakve strukture, uz rast kapitalnih ulaganja na 45,8 milijardi dinara i blago povećanje njihovog udela na 73,9%. Visoko učešće kapitalnih rashoda predstavlja povoljan element strukture budžeta, s obzirom na veliki nedostatak infrastrukture u upravljanju otpadnim vodama i otpadom. Ipak, ostvareni učinak zavisiće i od kvaliteta pripreme projekata, njihovog održavanja po završetku izgradnje i sposobnosti nadležnih tela da ih sprovedu.

Sektorska struktura rashoda za zaštitu životne sredine u 2025. i 2026. godini

Analiza rashoda po sektorima pokazuje da je usmerenost sredstava u 2025. godini dodatno pojačana (Grafikon 4). Na zaštitu i kvalitet voda utrošeno je 30,5 milijardi dinara, ili 55,6% svih sredstava za zaštitu životne sredine, a na upravljanje otpadom 12,7 milijardi (23,2%). Te dve oblasti zajedno uzele su 79% budžeta, naspram 74% u prethodnoj godini, čime se obistinilo prošlogodišnje predviđanje da će infrastrukturno najzahtevnije oblasti preuzeti skoro četiri petine budžetskih sredstava. Rast je, pritom, gotovo u celosti otišao u vode, koje su uvećane za 6,3 od ukupno 6,6 milijardi dinara. Sve ostale oblasti zajedno porasle su za svega 300 miliona, a dve su i smanjene: za klimatske promene utrošeno je 4,7 milijardi dinara (8,6%), što je za 1,2 milijarde manje nego prethodne godine, dok je za kvalitet vazduha izdvojeno 1,5 milijardi (2,8%), najniži udeo otkad se ovaj podatak prati. Slede horizontalni poslovi administracije i nadzora sa 2,7 milijardi dinara (4,8%), zaštita prirode sa 1,4 milijarde (2,6%) i šumarstvo sa 850 miliona (1,6%). Za upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima utrošeno je 46 miliona dinara, a preostalih 330 miliona odnosi se na srodne oblasti poput lovstva i seizmološkog praćenja. Budžet za 2026. godinu donosi drugačiju raspodelu rasta: izdaci za oblast voda planirani su sa najsporijim

rastom od svih oblasti (7,8%), dok je za klimatske promene predviđeno povećanje od 40%, za zaštitu prirode 30%, a za kvalitet vazduha 26%. Time bi udeo voda pao na 53,1%, prvi put nakon više godina uzastopnog rasta.

Grafikon 4. Sektorska struktura rashoda republičkog budžeta za zaštitu životne sredine, izvršenje 2025. i plan 2026. (u mlrd. RSD)



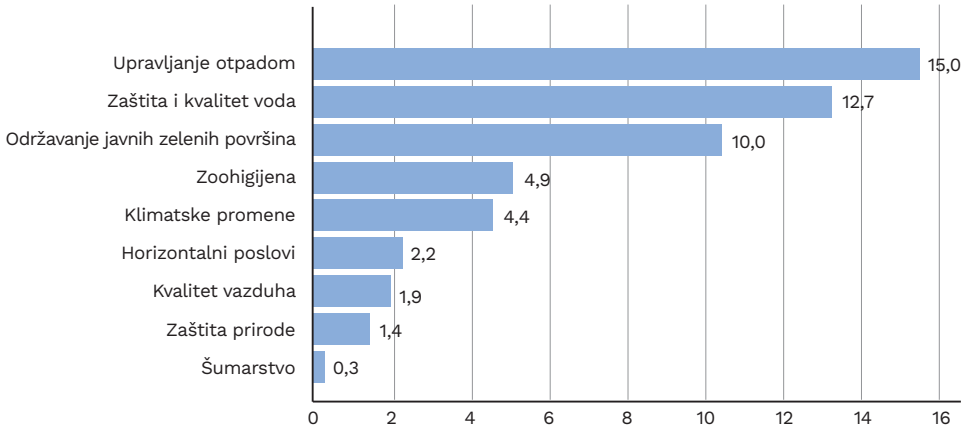
Izvor: Obračun na osnovu Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije za 2025. godinu i Zakona o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu

Budući da je značajan deo nadležnosti u oblasti životne sredine poveren gradovima i opštinama, važan deo poslova finansira se iz budžeta lokalnog nivoa vlasti. Prema podacima o izvršenju budžeta 168 jedinica lokalne samouprave,[6] ukupni rashodi koji se mogu dovesti u vezu sa zaštitom životne sredine u 2025. godini iznosili su 52,9 milijardi dinara. Njihova struktura bitno se razlikuje od republičke (Grafikon 5): najveći deo, 15 milijardi dinara ili 28,4%, usmeren je na upravljanje otpadom, a zatim slede zaštita voda sa 12,7 milijardi (24,1%), održavanje javnih zelenih površina sa 10 milijardi (19%), zoohigijena sa 4,9 milijardi (9,2%) i klimatske promene sa 4,4 milijarde (8,4%). Na horizontalne poslove,

6 Podaci o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave za 2025. godinu, Uprava za trezor Ministarstva finansija.

kvalitet vazduha, zaštitu prirode i šumarstvo utrošeno je 5,8 milijardi dinara. Dve velike stavke – održavanje zelenila i zoohigijena – nemaju odgovarajuću stavku u republičkom budžetu i predstavljaju komunalne delatnosti, pa se za poređenje sa republičkim nivoom može koristiti uži obuhvat od 38 milijardi dinara. Kao i ranijih godina, ove iznose nije ispravno jednostavno sabirati sa rashodima Republike jer se deo lokalnih poslova finansira sredstvima prenetim iz republičkog budžeta. Prema podacima o izvorima finansiranja, sredstva preneta sa drugih nivoa vlasti čine 9,3% lokalnih rashoda za zaštitu životne sredine.[7] Ovaj podatak, međutim, treba uzeti sa rezervom, budući da jedinice lokalne samouprave izvore finansiranja ne evidentiraju uvek dosledno.

Grafikon 5. Struktura rashoda lokalnog nivoa vlasti za zaštitu životne sredine po oblastima, 2025. (u mlrd. RSD)



Izvor: Obračun na osnovu podataka o izvršenju budžeta jedinica lokalne samouprave u 2025. godini

Kako su izmereni rashodi lokalne samouprave za zaštitu životne sredine?

Prikazani iznos od 52,9 milijardi dinara u 2025. godini na prvi pogled umnogome je veći od podatka iz prošlogodišnjeg izveštaja, u kojem su za 2024. godinu izdaci lokalnog nivoa vlasti za zaštitu životne sredine iznosili 30,6

7 Obuhvaćeni su izvor finansiranja 07 (transferi od drugih nivoa vlasti), u iznosu od 3,4 milijarde dinara, i izvor 17 (neutrošena sredstva transfera od drugih nivoa vlasti iz ranijih godina), u iznosu od 1,5 milijardi dinara.

milijardi dinara. Ovaj nagli skok, međutim, nije posledica stvarnog povećanja ulaganja, već promene u načinu na koji su ovi rashodi utvrđeni. Naime, analize u prethodnim izveštajima oslanjale su se isključivo na funkcionalnu podelu budžetskih rashoda jedinica lokalne samouprave, dakle šifre 510–560, namenjene upravo ovoj oblasti. Ukoliko bi se isti pristup primenio i na podatke za 2025. godinu, ukupni izdaci lokalnog nivoa vlasti iznosili bi 32,8 milijardi dinara, dakle za 7,3% više nego u 2024. godini – što je stvarna mera godišnje promene.

Međutim, ovaj put obuhvaćeni su svi rashodi 168 jedinica lokalne samouprave, ukupno preko 81 hiljadu pojedinačnih stavki, pri čemu je funkcionalna šifra unakrsno proveravana sa nazivom programskih aktivnosti i programskom podelom kako bi se utvrdili svi izdaci povezani sa ovom oblašću, nezavisno od toga gde su knjiženi. Krajnji rezultat je otkriće dodatnih izdataka od čak oko 20 milijardi dinara, koje su jedinice lokalne samouprave knjižile pod drugim funkcionalnim šiframa, iako suštinski pripadaju životnoj sredini.

Podjednako važan nalaz je i potvrda ozbiljnih nedoslednosti u načinu na koji lokalne samouprave knjiže ove rashode. Na primer, održavanje javnih zelenih površina knjiženo je pod čak devet različitih funkcionalnih šifri, dok su poslovi zoohigijene vođeni pod čak jedanaest, uključujući i šifre predviđene za opšte javne usluge i veterinarske poslove. Sa druge strane, izdaci za upravljanje energijom, u iznosu od 1,8 milijardi dinara, uopšte nisu obuhvaćeni šiframa predviđenim za zaštitu životne sredine, iako se u velikom broju slučajeva radi o programima za poboljšanje energetske efikasnosti, koji se svrstavaju u izdatke za prelazak na čistu energiju.
Izražena nedoslednost u knjiženju rashoda otežava sagledavanje i praćenje ovih izdvajanja na nivou države. Naime, da bi se rashodi jedinica lokalne samouprave uopšte pouzdano utvrdili, bilo je potrebno ručno pretražiti više od 81 hiljadu pojedinačnih budžetskih stavki i unakrsno proveriti tri različite podele, što nadilazi mogućnosti redovnog godišnjeg praćenja i nije nešto što bi zainteresovana javnost mogla rutinski da ponovi. Ova analiza naglašava značaj preporuke iz prethodnog izveštaja Koalicije 27 o potrebi doslednog uvođenja i primene funkcionalne klasifikacije budžetskih rashoda, kako na republičkom, tako i na lokalnom nivou vlasti. Bez toga, tačan uvid u ukupna državna izdvajanja za zaštitu životne sredine ostaje nedostupan javnosti – a samim tim i mogućnost da se ta izdvajanja pouzdano prate iz godine u godinu.

Upravljanje i zaštita voda od zagađenja ostaje ubedljivo najveća pojedinačna oblast u republičkim rashodima za zaštitu životne sredine. U 2025. godini na nju je utrošeno 30,5 milijardi dinara, ili 55,6% svih sredstava, uz rast od 6,3 milijarde u odnosu na prethodnu godinu. Taj rast gotovo u celosti potiče od dva projekta: „Čista Srbija", u okviru kojeg se finansira izgradnja kanalizacione mreže, sa 14,6 milijardi dinara, i uređenje vodotoka i zaštita od štetnog dejstva voda Republičke direkcije za vode, sa 10,6 milijardi dinara – oba uz veće prekoračenje planiranih iznosa. Važno je, međutim, imati u vidu da se drugi od ova dva projekta većim delom odnosi na odbranu od poplava, odnosno prilagođavanje na klimatske promene, a ne na zaštitu voda od zagađenja u užem smislu. Usled dominantnog učešća ovih projekata, čak 88,6% sredstava odnosi se na kapitalne izdatke – najviši udeo od svih oblasti. Slična slika, prevaga zaštite od poplava nad zaštitom od zagađenja, karakteriše i lokalni nivo vlasti, gde je za ovu oblast utrošeno 12,7 milijardi dinara, od čega blizu dve trećine (8,2 milijarde) odlazi na uređenje vodotoka.

Budžet za 2026. godinu predviđa nastavak rasta, ali umerenijim tempom: na 32,9 milijardi dinara, tj. za 7,8% više nego u prethodnoj godini – najsporiji planirani rast od svih sektora, usled čega udeo ovog sektora prvi put pada, na 53,1%. Sredstva za „Čistu Srbiju" pritom su gotovo prepolovljena, na osam milijardi dinara, dok je za projekat Republičke direkcije za vode planirano sedam milijardi. Poseban slučaj predstavlja Centralni kanalizacioni sistem Grada Beograda, kod kojeg godinama unazad postoje problemi u sprovođenju: u 2024. godini je, nakon što je prvobitni plan od tri milijarde dinara rebalansom smanjen na jednu milijardu, izvršenje iznosilo nula dinara, dok je u 2025. godini od planiranih pet milijardi utrošeno svega 166 miliona dinara, ili 3,3% budžeta. U 2026. godini ponovo se planira značajan iznos od dve milijarde dinara, ali iz prateće budžetske dokumentacije nije jasno da li su otklonjene prepreke koje su uzrokovale nisku realizaciju prethodnih godina.

Upravljanje otpadom je drugi po veličini sektor rashoda za zaštitu životne sredine na republičkom nivou. U 2025. godini utrošeno je 12,7 milijardi dinara, ili 23,2% svih sredstava, što je za milijardu dinara više nego u prethodnoj godini. Najveći pojedinačni izdaci odnosili su se na podsticaje za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada, tj. reciklažnu industriju (3,4 milijarde dinara), izgradnju

regionalnih centara za upravljanje otpadom (3 milijarde, uz prebačaj plana od 37%) i sanaciju i zatvaranje nesanitarnih deponija (1,3 milijarde dinara). Sektor je, međutim, obeležio i primer neiskorišćenih sredstava Evropske unije: od 1,7 milijardi dinara planiranih za uspostavljanje regionalnog sistema upravljanja otpadom za Novi Sad i šest okolnih opština, u 2025. godini nije realizovan nijedan dinar. Na lokalnom nivou vlasti upravljanje otpadom je najveći pojedinačni sektor, sa 15 milijardi dinara, od čega Beograd i Novi Sad zajedno čine skoro 26% izdataka (2,7 milijardi, odnosno 1,2 milijarde dinara), ali sa mnogo drugačijom strukturom: svega 6,7% odnosi se na kapitalne izdatke, dok skoro polovinu sredstava, sedam milijardi dinara, čini redovno održavanje čistoće javnih površina. Iznosi za sanaciju i uklanjanje divljih deponija na lokalnom nivou (1,8 milijardi dinara) približno odgovaraju sredstvima koje je u tu svrhu, putem transfera jedinicama lokalne samouprave, uputilo Ministarstvo zaštite životne sredine (1,9 milijardi dinara) – što ukazuje na to da lokalne samouprave sanaciju deponija u velikoj meri finansiraju sredstvima Republike.

Budžet za 2026. godinu predviđa povećanje izdataka na 14,9 milijardi dinara, tj. za 16,7% više nego u prethodnoj godini – što je brži rast od proseka svih sektora. Sredstva za izgradnju regionalnih centara za upravljanje otpadom povećavaju se na 3,2 milijarde dinara, dok se planirani podsticaji reciklažnoj industriji treću godinu zaredom smanjuju, ovaj put na 2,9 milijardi dinara. Dakle, nastavlja se obrazac budžetske preraspodele sredstava sa podsticaja privredi ka neposrednim ulaganjima u infrastrukturu za upravljanje otpadom, što je utvrđeno i u prethodnom izveštaju.

Izdvajanja za ***klimatske promene*** jedna su od samo dve oblasti u kojima je u 2025. godini zabeležen pad; iznosila su 4,7 milijardi dinara, ili 8,6% svih sredstava – prvi put ispod desetine ukupnih izdvajanja i za 1,2 milijarde manje nego 2024. godine. Sektor pritom finansiraju tri institucije, izrazito neravnomerno: Republički hidrometeorološki zavod, sa 2,4 milijarde dinara, pretežno za sistem odbrane od grada i redovan meteorološki osmatrački sistem; Ministarstvo rudarstva i energetike, sa 2,2 milijarde dinara za mere energetske efikasnosti i obnovljive izvore energije, uključujući i izgradnju samobalansiranih solarnih elektrana kapaciteta 1 GW sa baterijskim sistemima za skladištenje električne energije (413 miliona dinara); i Ministarstvo zaštite životne sredine, sa svega

140 miliona dinara za izveštavanje prema Pariskom sporazumu i projekte niskougljeničnog preobražaja gradova. Važno je naglasiti da je više od polovine sredstava u ovom sektoru namenjeno redovnim meteorološkim uslugama, a tek simboličan deo, onaj sa razdela MZŽS, klimatskoj politici u užem smislu. Na lokalnom nivou vlasti, za klimatske promene utrošene su 4,4 milijarde dinara, predvođeno AP Vojvodinom (jedna milijarda) i Beogradom (641 milion), pri čemu je ovaj sektor, sa četvrtinom sredstava iz transfera i 11% iz sredstava Evropske unije, najzavisniji od spoljnih izvora finansiranja.

Budžet za 2026. godinu predviđa najveći procentualni rast od svih sektora – na 6,6 milijardi dinara, ili 40% više nego u prethodnoj godini, čime bi se udeo klimatskih promena u ukupnim rashodima vratio iznad 10%. Rast gotovo u celosti potiče od Ministarstva rudarstva i energetike, čiji se budžet uvećava za gotovo dve trećine, uglavnom kroz programe podsticanja razvoja tržišta biomase (540 miliona dinara) i za energetsku efikasnost zgrada centralne vlasti (580 miliona dinara). Rashodi Republičkog hidrometeorološkog zavoda, nasuprot tome, rastu svega 7%, zadržavajući istu strukturu kao i ranijih godina.

Za ***zaštitu vazduha*** od zagađenja u 2025. godini izdvojeno je 1,5 milijardi dinara, ili 2,8% svih sredstava za zaštitu životne sredine – najniži udeo od kada se ovaj podatak prati, i za 1,2 milijarde manje nego 2024. godine. Najveći deo pada potiče od jednog projekta: IPA 2025 „Energetska efikasnost i kvalitet vazduha", za koji je planirano 860 miliona dinara, ali su isplate potpuno izostale – isti obrazac neiskorišćenih sredstava Evropske unije koji je obeležio i ukupan budžet za zaštitu životne sredine. Kod ostalih projekata slika je povoljnija: za nabavku, zamenu i sanaciju kotlarnica za grejanje utrošena su 523 miliona dinara (prebačaj plana za 49%), a za podsticaje za kupovinu ekološki prihvatljivih vozila 453 miliona (prebačaj za 166%). Nasuprot tome, projekat daljinskog grejanja u Kragujevcu izvršen je sa svega 42 miliona dinara od planiranih 200. Na lokalnom nivou vlasti izdaci za kvalitet vazduha iznosili su 1,9 milijardi dinara; budžetski podaci pritom pokazuju da posebnu stavku za ovu namenu ima svega 37 od 168 jedinica lokalne samouprave,[8] dakle manje od četvrtine

8 Reč je o broju jedinica lokalne samouprave kod kojih je utvrđena posebna budžetska linija namenjena kvalitetu vazduha; nije isključeno da pojedine jedinice lokalne samouprave mere za smanjenje zagađenja vazduha finansiraju u okviru šire formulisanih programskih aktivnosti, koje nije bilo moguće izdvojiti od ostalih namena. Za poređenje, posebnu budžetsku stavku za upravljanje otpadom ima 146 jedinica lokalne samouprave, za klimatske promene 133, a za zaštitu prirode 55.

gradova i opština u Srbiji. Skoro polovina ovih sredstava, 818 miliona dinara, odnosi se na jedan jedini grad – Bor.

Budžet za 2026. godinu predviđa rast na 1,9 milijardi dinara, tj. 26% više nego u prethodnoj godini, čime bi se udeo vratio na nivo iz 2024. godine. Najveća planirana stavka je nov projekat „Unapređenje kvaliteta vazduha u Srbiji", sa 670 miliona dinara, dok je za IPA projekat, nakon potpunog izostanka realizacije u 2025. godini, planiran manji iznos od 289 miliona dinara.

Iz republičkog budžeta za ***zaštitu prirode i biodiverziteta*** u 2025. godini isplaćeno je oko 1,4 milijarde dinara, ili 2,6% svih rashoda za zaštitu životne sredine. To je porast od 240 miliona dinara u odnosu na prethodnu godinu, ali zaštita prirode i dalje spada među sektore sa najmanjim izdvajanjima, sa 2,6% ukupnih rashoda za zaštitu životne sredine, nakon upravljanja hemikalijama i šumarstva. Ceo iznos potiče sa razdela resornog ministarstva, gotovo isključivo kroz četiri aktivnosti: podsticaje za programe upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima (525 miliona dinara), uređenje i unapređenje sistema zaštite prirode i očuvanja biodiverziteta (452 miliona), podršku radu Zavoda za zaštitu prirode Srbije (315 miliona) i pošumljavanje radi očuvanja predeonog diverziteta (147 miliona). Dva manja projekta koja su bila predviđena budžetom – podsticaji lokalnim samoupravama za uspostavljanje geoparkova i zaštita zemljišta kao prirodnog resursa – uopšte nisu realizovana u 2025. Na lokalnom nivou vlasti za ovaj sektor utrošeno je oko 1,4 milijarde dinara, predvođeno Beogradom (354 miliona) i AP Vojvodinom (274 miliona), pri čemu čak 89% odlazi na generičku aktivnost „zaštita prirode", koja obuhvata i plate zaposlenih, tekuće troškove i subvencije javnim preduzećima. Za aktivnosti koje su nedvosmisleno vezane za prirodu, poput upravljanja zaštićenim područjima, pošumljavanja i zaštite zemljišta, izdvojeno svega 94 miliona dinara, ili 7% ukupnih izdataka jedinica lokalne samouprave za ovu oblast.

Budžet za 2026. godinu predviđa rast od 30%, na 1,9 milijardi dinara, što je najveći procentualni rast posle klimatskih promena, doduše sa niske osnovice. Rastu izdaci za sve postojeće aktivnosti, a planirana je i nova, manja stavka za upravljanje šumama u baferskoj zoni zaštićenog prirodnog dobra (tri miliona dinara). Iznos za zaštitu zemljišta ostaje nepromenjen, na 66

miliona dinara, iako u 2025. godini nije realizovan nijedan dinar – što dovodi u pitanje realnost plana.

Šumarstvo je u 2025. godini finansirano sa 850 miliona dinara (1,6%), gotovo u celosti kroz aktivnost „Održivi razvoj i unapređenje šumarstva" Uprave za šume (668 miliona dinara). Na lokalnom nivou vlasti ovu oblast finansira samo AP Vojvodina, sa 339 miliona dinara. Rashodi za horizontalne poslove – ***administraciju, inspekciju i monitoring*** – iznosili su 2,7 milijardi dinara (4,8%), pri čemu je rast u odnosu na prethodnu godinu gotovo u celosti posledica sudskih troškova na razdelu Ministarstva zaštite životne sredine, nastalih usled spora sa privatnim kompanijama zbog neisplaćenih podsticaja reciklažnoj industriji iz perioda pre 2020. godine.[9] Rashodi inspekcije za zaštitu životne sredine i Agencije za zaštitu životne sredine, nasuprot tome, ostali su ispod planiranih iznosa.

Upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima ostaje ubedljivo najmanje finansirana oblast, sa svega 46 miliona dinara u 2025. godini, tj. 0,1% svih rashoda za zaštitu životne sredine. Najveći deo, 39 miliona dinara, odnosi se na redovnu aktivnost uređenja sistema upravljanja hemikalijama, dok je uz podršku UNEP-a nastavljena i realizacija projekta „Dalje jačanje kapaciteta za procenu rizika opasnih supstanci kroz njihov ciklus kruženja u životnoj sredini" (6,8 miliona dinara), koji se, u skladu sa prvobitnim planom, u budžetu za 2026. godinu više ne pojavljuje. Budžet za 2026. predviđa rast izdataka na 58 miliona dinara. I pored ovog povećanja, sistem ostaje suštinski neizmenjen: iako REACH i Uredba o biocidnim proizvodima (BPR) Evropske unije predviđaju da troškove regulatornih postupaka snose privredni subjekti koji od hemikalija i biocidnih proizvoda ostvaruju prihod, Zakon o biocidnim proizvodima iz 2021. godine nije preuzeo takav sistem naknada, pa se administrativni troškovi i dalje finansiraju iz opštih prihoda budžeta, a ne namenskim sredstvima onih koji ove proizvode plasiraju na tržište.

Za razliku od ostalih sektora, ***zaštita od buke i vibracija*** nema budžetsku liniju na republičkom nivou, a na lokalnom nivou se prati kroz podsekciju „Kontrola

9 Nakon petogodišnjeg spora, Privredni sud u Beogradu presudio je u korist četiri kompanije koje su Ministarstvo tužile 2020. godine, sa tužbenim zahtevom koji je prelazio 1,19 milijardi dinara. Videti, pored ostalog: N1 info, Forbes Srbija, BBC News na srpskom, izveštaji iz perioda januar–jul 2026.

i zaštita od buke" unutar programa korišćenja budžetskih fondova za zaštitu životne sredine – uglavnom samo u gradovima koji imaju zakonsku obavezu izrade strateških karata buke ili redovnog praćenja. Rashodi su pritom neravnomerno raspoređeni: Grad Beograd je za 2025. godinu planirao 78 miliona dinara za izradu strateških karata buke i dodatnih 12 do 15 miliona za redovan godišnji monitoring komunalne buke. Ostali gradovi planirali su manje iznose – Novi Sad šest do osam miliona dinara za program merenja nivoa buke i opremanje inspekcije fonometrima, Niš oko 2,3 miliona za praćenje stanja i izradu plana mera, Zrenjanin 2,2 miliona za ugovor sa Zavodom za javno zdravlje, a Valjevo svega 264 hiljade dinara. U većini manjih jedinica lokalne samouprave – Kraljevu, Loznici, Užicu, Somboru, Šapcu i drugima – ova podsekcija planirana je sa nula dinara ili je monitoring buke pripojen zajedničkoj nabavci praćenja svih elemenata životne sredine, zbog čega rashod nije moguće precizno izdvojiti. Zbirno, prepoznatljivi planirani izdaci za zaštitu od buke i vibracija u 2025. godini iznose oko 100 miliona dinara na nivou cele lokalne samouprave u Srbiji.

Zakonodavni okvir

Sistemski okvir finansiranja

Pravni osnov finansiranja zaštite životne sredine suštinski je ostao nepromenjen u odnosu na prethodni izveštaj: Zakon o zaštiti životne sredine[10] (čl. 89) kao izvore finansiranja predviđa sredstva iz budžeta svih nivoa vlasti i međunarodne finansijske pomoći, a izričito utvrđuje i načelo „zagađivač plaća". Zakon predviđa i osnivanje Zelenog fonda Republike Srbije kao budžetskog fonda za finansiranje aktivnosti u ovoj oblasti (čl. 90–90v), ali njegovi izvori nisu namenski vezani za prihode od zagađivanja, već se svode na redovna godišnja budžetska izdvajanja, donacije, kredite i druge javne prihode. U praksi i dalje važi ocena iz prethodnog izveštaja da je Zeleni fond primer institucionalnog zamiranja: iako je osnovan još 2016. godine, a Zakon o zaštiti životne sredine iz

10 „Sl. 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.

2018. precizirao da se sredstva dodeljuju putem javnih konkursa, fond nikada nije dobio namensku prirodu kakvu je imao nekadašnji Fond za zaštitu životne sredine koji je ugašen 2012. godine. Zakon je u decembru 2024. godine izmenjen,[11] ali isključivo u delu koji se odnosi na kontrolu hemijskog udesa, čija je materija izdvojena u poseban propis; odredbe o finansiranju i Zelenom fondu ostale su u potpunosti nepromenjene. Des et godina posle osnivanja Zelenog fonda, Srbija i dalje nema uspostavljen institucionalni mehanizam za namensko trošenje sredstava koja prikuplja od različitih ekoloških taksa i naknada.

Pokušaj da se sistem naplate ekoloških taksa i naknada uredi na jedinstven način učinjen je Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara,[12] donetim krajem 2018. godine. Iscrpnija analiza raspodele prikupljenih prihoda, međutim, otkriva fragmentaciju koja odstupa od načela da zagađivač treba da plaća „na izvoru". Tako opština na čijoj se teritoriji nalazi termoelektrana dobija samo 40% prihoda od naknade za emisije sumpor-dioksida i azotnih oksida, dok prihod od naknade za posebne tokove otpada (gume, baterije, ulja, električni i elektronski otpad) u celosti odlazi u republički budžet, bez obzira na to gde je otpad nastao. Najrasprostranjenija naknada, tzv. „eko-taksa", u celosti pripada budžetu jedinice lokalne samouprave, ali se njen iznos utvrđuje paušalno prema delatnosti i veličini preduzeća, a ne prema stvarnom zagađenju – što u praksi znači da velika IT kompanija može plaćati znatno višu naknadu od malog preduzeća koje je stvarni zagađivač. Ovakav sistem otežava lokalnim samoupravama da samostalno finansiraju sanaciju sopstvenih ekoloških problema i čini ih zavisnim od sredstava iz republičkog budžeta. Zakon je od 2023. godine izmenjen tri puta – krajem 2023, u decembru 2025. i u aprilu 2026 – ali sve tri izmene ostaju u domenu proširenja poreske osnovice i broja izuzetaka, a ne suštinske reforme raspodele prihoda: krug obveznika naknade za posebne tokove otpada proširen je i na motorna vozila, dok je krug oslobođenih od eko-takse proširen na udruženja, verske zajednice i upravljače zaštićenih područja. Nijedna od ovih izmena ne menja činjenicu da su prikupljena sredstva i dalje opšti prihod budžeta, a ne namenski izvor finansiranja zaštite životne sredine.

11 Zakonom kojim se uređuje kontrola opasnosti od hemijskog udesa, koji je istovremeno izmenio i Zakon o zaštiti životne sredine brisanjem čl. 58–63.

12 „Sl. glasnik RS", br. 95/2018, 49/2019, 92/2023, 109/2025 i 35/2026.

Tri nedelje razmaka između dveju regulatornih odluka dobro oslikavaju ovaj problem. Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara izmenjen je 4. decembra 2025. godine tako da naknada za posebne tokove otpada obuhvata i motorna vozila – dakle, obuhvat naplate je proširen. Već 26. decembra iste godine, Vlada je donela uredbu kojom je prestala da važi uredba o dodeli podsticajnih sredstava operaterima posebnih tokova otpada, sa primenom od 1. januara 2026. godine. Stari model je gotovo petnaest godina nadoknađivao deo troškova licenciranim operaterima za sakupljanje i tretman otpada čija prerada ne može da se finansira samo prodajom izdvojenih sekundarnih sirovina – naročito otpadnih guma, električnog i elektronskog otpada, baterija i akumulatora, koji zahtevaju poseban tretman. Vlada je ukidanje obrazložila usklađivanjem sa pravilima Evropske unije o državnoj pomoći; industrija je, sa druge strane, tvrdila da bi sistem trebalo da počiva na principu proširene odgovornosti proizvođača, a ne na diskrecionoj državnoj pomoći koja zavisi od godišnjeg budžeta. Ključni propust bio je u prelaznom periodu: stari instrument je ukinut pre nego što je novi model bio operativan, čime je nastao regulatorni i finansijski vakuum. Posledice su bile brze i merljive: licencirani recikleri su najvećim delom obustavili ili drastično ograničili preuzimanje starih guma, elektronskog otpada i akumulatora, a procenjuje se da oko 70.000 tona posebnih tokova otpada nije preuzeto u prvih šest meseci 2026. godine, naspram godišnjeg kapaciteta od 120.000 do 130.000 tona.[13] U istom periodu otpušteno je oko dve trećine zaposlenih kod operatera ovih tokova otpada, dok se rizik po životnu sredinu povećao usled dužeg i neadekvatnog skladištenja guma i opasnih komponenata elektronskog otpada.[14]

Predstavnici industrije javno su osporili novi predloženi model. Ukidanje sistema opisano je kao prekid mehanizma koji je, uprkos svojim nedostacima, predstavljao važan stub finansijske održivosti sektora. Recikleri nisu nužno tražili povratak na stari obrazac već stabilan i predvidiv namenski izvor finansiranja – uz argument da zagađivači i potrošači već plaćaju naknadu ugrađenu u cenu proizvoda, pa taj novac treba da se koristi za stvarno sakupljanje i tretiranje otpada, umesto da ostane nenamenski budžetski prihod. Predstavnici

13 Dostupno na: https://forbes.n1info.rs/biznis/industrije/vulkanizeri-prepuni-starih-guma-nicu-nove-deponije-zbog-drzave-otpusteno-dve-trecine-zaposlenih-kod-operatera-otpada/

14 Videti, pored ostalog: N1 info, Forbes Srbija, BBC News na srpskom, Vreme, Ozon Press, Južne vesti i Biznis.rs, izveštaji iz perioda januar–jul 2026.

industrije napustili su sastanak sa Ministarstvom 6. marta 2026. godine, nezadovoljni nacrtom novog propisa, posebno tretiranjem podsticaja kao državne pomoći i predloženim aukcijskim modelom, u kojem bi operateri nudili najnižu cenu tretmana po jedinici mase otpada – rešenjem koje, prema oceni struke, favorizuje najnižu cenu, a ne bezbednost i kvalitet. Nova uredba za period 2026–2028. pripremljena je, ali problem tokom većeg dela 2026. godine nije suštinski otklonjen. Reč je o istoj slabosti koja je prethodno opisana kod Zelenog fonda i eko-takse – odsustvu namenskog, predvidivog finansiranja – samo što ovaj slučaj donosi neposrednu i vidljivu štetu: izgubljena radna mesta, neobrađen otpad i povećan rizik po životnu sredinu.

Ocene Evropske komisije prate isti obrazac koji je opisan u prethodnom izveštaju – skup preporuka koje se iz godine u godinu ponavljaju uz ogradu da su „delimično sprovedene". Izveštaj objavljen 4. novembra 2025. godine,[15] koji ovogodišnji pregled prvi put obuhvata, potvrđuje taj kontinuitet, ali donosi i dve novine važne za finansiranje. Za razliku od prethodnih izveštaja, preporuka o operacionalizaciji Zelenog fonda se ovaj put ne pominje izričito – umesto toga, Komisija je tražila usvajanje strategije zaštite životne sredine, što se i dogodilo devet meseci kasnije, i uvođenje sistema proširene odgovornosti proizvođača za posebne tokove otpada, „u skladu sa načelom zagađivač plaća" – zahtev koji se gotovo doslovno poklapa sa argumentom koji je reciklažna industrija iznela tokom spora sa Ministarstvom. Komisija prvi put traži i uvođenje nacionalnog mehanizma određivanja cene ugljenika i usklađivanje sa sistemom EU za trgovinu emisijama – čemu je Srbija, što će biti detaljnije opisano u sledećem odeljku, delimično odgovorila zakonom usvojenim krajem 2025. godine. Izveštaj sadrži i zapažanja izvan Poglavlja 27, ali značajna za temu finansiranja: da se tekuća budžetska rezerva koristi bez jasno utvrđene namene i javnog izveštavanja, i da Srbija nastavlja da dodeljuje velike infrastrukturne ugovore netransparentno, često putem međudržavnih sporazuma ili posebnih zakona (*lex specialis*).

15 European Commission, Serbia 2025 Report, Commission Staff Working Document, SWD(2025) 755 final, Brussels, 4. 11. 2025, dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/6e-68ce26-b95b-48e1-921a-c60c12da8f00_en?filename=serbia-report-2025.pdf

Strategija je, nakon više odgađanja, usvojena 30. jula 2026. godine[16] – sa zakašnjenjem od najmanje sedam meseci u odnosu na rokove iz sopstvenog nacrta, budući da su ključne aktivnosti u oblasti finansiranja, „Analiza instrumenata za održivo finansiranje" i „Definisanje institucionalnog i pravnog okvira", bile oročene na kraj 2025. godine. Usvojeni tekst zadržava suštinu te mere, sada označene kao Mera 6.4.1 „Reformisanje instrumenata finansiranja zaštite životne sredine", koja predviđa analizu instrumenata za održivo finansiranje, uključujući naknade, definisanje institucionalnog, pravnog i organizacionog okvira i uvođenje obavezujuće metodologije zelenog budžetiranja. Posebno je značajno to što mera u jednom strateškom dokumentu izričito kao cilj navodi „namensko korišćenje sredstava prikupljenih od taksa i naknada u oblasti zaštite životne sredine" – dakle, upravo ono što ovaj izveštaj godinama utvrđuje kao nedostajuću kariku sistema. Sam tekst Strategije, međutim, više ne navodi konkretne rokove za sprovođenje ove mere. Razmere izazova pokazuje i procena ukupnih troškova sprovođenja Strategije do 2033. godine, koja iznosi 27,23 milijarde evra, pri čemu se za oblast dekarbonizacije i klime, koja nosi 70% tog iznosa, tek 4 do 6% troškova predviđa da se finansira neposredno iz budžetskih sredstava.

Drugi ciklus zelenog budžetiranja, sproveden za 2026. godinu, pokazuje da je metodologija zadržana u gotovo nepromenjenom obliku. Prilog 1a Zakona o budžetu za 2026. godinu[17] sadrži 66 projekata u ukupnom iznosu od 124,2 milijarde dinara, neznatno više nego 64 projekta i 118,5 milijardi dinara u 2025. Struktura po ciljevima pokazuje izraženiju usmerenost na „ublažavanje klimatskih promena" čiji udeo raste sa 56,7% na 62,4%, dok se udeo sprečavanja i kontrole zagađenja i prilagođavanja na klimatske promene smanjuje. Usmerenost na tri infrastrukturna megaprojekta – izgradnju beogradskog metroa i dve pruge, mađarsko-srpsku železnicu i prugu Niš–Dimitrovgrad – i dalje čini najveći pojedinačni izvor ove neujednačenosti, a njihov zajednički udeo, uz još dva manja projekta iste vrste, porastao je sa 53,1% na 59,1% ukupnog iznosa. Najveći pojedinačni pokretač promene jeste izgradnja metroa, čiji je iznos u ovom prilogu više nego udvostručen. Svih pet infrastrukturnih projekata označeno je kao usklađeno sa načelom DNSH (Do No Significant Harm), bez ikakve analize

16 Strategija zaštite životne sredine Republike Srbije do 2033. godine – Zelena agenda za Srbiju, objavljena u „Sl. glasniku RS", br. 71/2026, dostupno na: https://www.eupropisi.com/dokumenti/SG_071_2026_005.docx

17 Prilog 1a Zakona o budžetu Republike Srbije za 2025. i 2026. godinu, Ministarstvo finansija – Spisak zelenih projekata.

mogućih sporednih negativnih uticaja – što potvrđuje prošlogodišnju ocenu da se kriterijum procene mogućih negativnih uticaja u zelenom označavanju primenjuje prilično pravolinijski. Drugim rečima, iako je zeleno budžetiranje u međuvremenu dobilo i status obavezujuće metodologije u samoj Strategiji zaštite životne sredine, njegova primena ostaje ista: širok obuhvat infrastrukturnih ulaganja pod oznakom „zeleno", uz zanemarljivo učešće projekata koji se bave biodiverzitetom i vodnim resursima.

Konačno, vredi ukratko pomenuti i Nacrt zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, upućen u javnu raspravu u martu 2026. godine, kojim se domaći pravni poredak dodatno usklađuje sa IPPC direktivom EU. Iako se ovaj propis ne tiče neposredno finansiranja, njegovo sprovođenje, kroz izdavanje integrisanih dozvola i jačanje inspekcijskog nadzora nad industrijskim zagađivačima, zavisiće od istih administrativnih kapaciteta čije je jačanje Evropska komisija godinama isticala kao preduslov za funkcionisanje celog sistema.

CBAM i domaći porez na ugljenik

Odgovor Republike Srbije na početak primene CBAM-a formalizovan je krajem 2025. godine kroz dva zakona koja Fiskalna strategija opisuje kao „pripremu za CBAM": Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte i Zakon o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda. Oba se primenjuju od 1. januara 2026. godine. Prvi uvodi porez na emisije za pet sektora – proizvodnju veštačkih đubriva, cementa, sirovog gvožđa i čelika, aluminijuma i električne energije – po stopi od četiri evra po toni CO_2 ekvivalenta, obračunatoj na emisije koje prevazilaze „referentnu emisiju", tj. tehnološki minimum za dati proizvodni proces. Drugi uvodi istu stopu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda, kako bi se izjednačili uslovi između domaćih i uvoznih roba. Proizvođačima električne energije, čija je pretežna delatnost proizvodnja struje, priznaje se poreski odbitak u visini do 20% uloženih sredstava u mere smanjenja emisija, najviše do 80% poreske obaveze; vrste priznatih mera propisane su posebnom uredbom,[18] ograničenom na obnovljive izvore, skladištenje energije i gašenje

18 Uredba o vrstama mera i načinu izveštavanja o realizovanim merama za smanjenje emisija ugljen-dioksida ekvivalenta, „Sl. glasnik RS", broj 51/2026.

termokapaciteta. Obveznici mogu ostvariti i pravo na podsticaje iz posebne budžetske linije, namenjene klimatskoj i energetskoj transformaciji, čiji su uslovi, kriterijumi i način dodele propisani Uredbom o uslovima, kriterijumima i načinu dodele sredstava podsticaja za dekarbonizaciju i rokovima i načinu izveštavanja o korišćenju tih sredstava („Sl. glasnik RS", br. 51/2026), sa maksimalnim iznosom do 200 miliona evra po pojedinačnoj meri (čl. 3). Iako zakoni važe od januara 2026, prva naplata poreza očekuje se tek u 2027. godini, pošto je rok za podnošenje poreske prijave 31. maj naredne godine.

Fiskalna strategija za period 2027–2029. donela je prvu zvaničnu procenu dejstva CBAM-a na privredu Srbije.[19] Prema tim podacima, više od 12% izvoza Srbije u Evropsku uniju, odnosno preko 8% ukupnog izvoza, nalazi se u obuhvatu ovog mehanizma.[20] Uz pretpostavljenu cenu CBAM sertifikata od 75,36 evra po toni CO_2 ekvivalenta, ukupno dejstvo mehanizma procenjeno je na oko 140 miliona evra u 2026. godini, sa rastom na približno 161 milion do 2029; u alternativnom scenariju, koji podrazumeva da EU u potpunosti prizna domaću cenu ugljenika, efekat bi bio nešto niži, između 127 i 148 miliona evra. Uticaj po sektorima izrazito je neravnomeran: cena cementa mogla bi porasti i do 71% do 2029. godine, cena struje ostaje na fiksnom uvećanju od oko 47% od samog početka primene, dok su gvožđe i čelik, i pored najvećeg apsolutnog doprinosa ukupnom dejstvu, izloženi rastu cene od 7 do 11%. Neposredan odraz na BDP u 2026. godini procenjen je na 0,16%. Sa druge strane, ukupan prihod od oba domaća poreza na ugljenik procenjuje se u rasponu od svega 41 do 145 miliona evra u 2026. godini – naplativ tek naredne godine, dok bi, ukoliko EU prizna ovu domaću cenu, obaveza srpskih izvoznika bila umanjena za samo oko 12 miliona evra godišnje.

Fiskalni savet je u svom mišljenju na nacrt Fiskalne strategije[21] ocenio da su iznete procene prihoda od poreza na ugljenik „informativnog karaktera" i da su, s obzirom na širok raspon mogućih parametara, opravdano izostavljene iz zvaničnog srednjoročnog fiskalnog plana. Savet, međutim, upozorava da ne postoji

19 Fiskalna strategija za 2027. godinu sa projekcijama za 2028. i 2029. godinu, Prilog 5 – Preliminarna procena efekata CBAM regulative na Republiku Srbiju, Ministarstvo finansija.

20 Unutar privrede posluje više od 3.500 kompanija posredno ili neposredno povezanih sa CBAM sektorima, koji zapošljavaju oko 4,5% ukupne radne snage; od toga je oko 1.000 kompanija tokom 2025. godine izvozilo u EU i potencijalno je direktno izloženo obavezama.

21 Fiskalni savet Republike Srbije, Mišljenje na Nacrt Fiskalne strategije za period 2027–2029. godine.

jasno strateško opredeljenje o kretanju poreske stope u narednim godinama – ona je uvedena na nivou od četiri evra po toni, bez najave dinamike povećanja ili promene u srednjem i dugom roku. Razmere šireg izazova energetske tranzicije Savet ilustruje podatkom da su svi državni učesnici u energetskom sektoru tokom 2024. godine zajedno uložili nešto više od 1,1 milijarde evra, dok bi za ispunjenje ciljeva Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana u periodu 2025–2030. bilo potrebno ulagati najmanje 3–3,5 milijardi evra godišnje, i to samo iz javnog sektora, koji bi, prema proceni Saveta, trebalo da pokrije 60–85% od ukupno gotovo 30 milijardi evra potrebnih investicija do 2030. godine. Državne garancije za deo tih projekata, u iznosu od oko tri i po milijarde evra, pritom nisu uključene u srednjoročne fiskalne projekcije.

Savet je uputio i ozbiljnu metodološku primedbu na sam obračun efekata CBAM-a u Strategiji: nije jasno da li se pod „efektom CBAM-a" podrazumeva trošak kupovine sertifikata, izgubljeni prihod od izvoza usled pada konkurentnosti, ili neki treći pokazatelj, a industrijski proizvodi i električna energija tretirani su gotovo istovetno, iako je reč o suštinski različitim slučajevima. Kod industrijskih proizvoda, gde su domaće emisije 15–20% više od proseka EU, CBAM slabi cenovnu konkurentnost, ali neće u potpunosti istisnuti izvoznike sa tržišta, pa je opravdano meriti efekat kao dodatni trošak sertifikata; kod električne energije, čije su domaće emisije tri do četiri puta veće od proseka EU, CBAM praktično dovodi u pitanje isplativost izvoza, pa bi efekat trebalo meriti kao izgubljeni prihod. Savet upozorava i da procenjeni efekat na industrijske grane od 118 miliona evra višestruko premašuje njihovu raniju procenu od 45 do 50 miliona evra, i da ažuriranje referentnih vrednosti Evropske komisije to odstupanje objašnjava samo delimično, pozivajući Vladu da javno objavi pretpostavke na kojima počiva prikazana računica.

Analiza Platforme za društveni razvoj i inovacije (CORE) ukazuje da je zakon pripremljen bez javno dostupne analitičke osnove i uz ograničeno učešće javnosti:[22] radna grupa iz 2023. godine, formirana da proceni uticaj CBAM-a, nije povezana sa samim tekstom zakona, koji je, prema pisanom odgovoru Ministarstva finansija, pripremio nepoznati autor, bez radne grupe i bez

22 Vojvodić, H., Popović, M., Vukčević, Lj., Milićević, I., Privid dekarbonizacije: Analiza Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, Platforma za društveni razvoj i inovacije – CORE, Beograd, 2026.

zapisnika; javna rasprava trajala je 20 dana, što je zakonski minimum, a stopa od četiri evra po toni određena je bez objavljene metodologije – Ministarstvo je najpre tvrdilo da je preuzeta iz INEKP-a, a zatim to demantovalo, pozivajući se na „posebnu analizu" koja nikad nije objavljena. Analiza ističe da zakon ne garantuje namensko korišćenje prikupljenih sredstava: na predlog Privredne komore Srbije da se osnuje poseban fond, Ministarstvo finansija je pisanim putem odgovorilo da „ne postoji formalan zakonski osnov za korišćenje poreskih prihoda na konkretan način", čime je odstupilo od sopstvenih strateških dokumenata – INEKP-a i Strategije razvoja energetike, koji predviđaju namensko usmeravanje ovih sredstava. Poreski odbitak je pritom rezervisan isključivo za proizvođače električne energije, bez podrobnijeg obrazloženja osim pozivanja na „strateške razloge".

Porez na emisije gasova sa efektom staklene bašte potvrđuje obrazac uočen kod Zelenog fonda i postojećih ekoloških naknada: prihod se uvodi ili prikuplja bez zakonski obezbeđenog mehanizma za njegovo namensko usmeravanje u dekarbonizaciju i zaštitu životne sredine. Taj raskorak posebno je uočljiv u odnosu na Strategiju zaštite životne sredine, čija Mera 6.4.1 izričito predviđa namensko korišćenje prihoda od ekoloških taksa i naknada. Usklađivanje poreskog i strateškog okvira stoga ostaje jedan od ključnih uslova održivog finansiranja zelene tranzicije.

Preporuke

1. Operacionalizovati Zeleni fond Republike Srbije i izmeniti Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara i Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, tako da se prihodi od ekoloških naknada i poreza na emisije namenski usmeravaju na zaštitu životne sredine, dekarbonizaciju i prilagođavanje klimatskim promenama.
2. Reformisati raspodelu prihoda od ekoloških naknada tako da bolje prati mesto nastanka ekološkog opterećenja i obezbedi lokalnim samoupravama predvidiva sredstva za sprečavanje, kontrolu i sanaciju zagađenja.
3. Uspostaviti transparentan srednjoročni okvir za porez na emisije gasova sa efektom staklene bašte, uključujući dinamiku poreske stope, kriterijume za poreske podsticaje i model korišćenja prihoda za finansiranje dekarbonizacije.
4. Ojačati kapacitete ustanova za pripremu, ugovaranje, sprovođenje i nadzor ekoloških i klimatskih projekata, sa posebnim težištem na povećanju iskorišćavanja sredstava Evropske unije i realizaciji velikih infrastrukturnih ulaganja.
5. Unaprediti višegodišnje budžetsko planiranje tako da iznosi budu zasnovani na procenjenoj spremnosti projekata, stvarnim kapacitetima za sprovođenje i otklanjanju prepreka kod projekata sa ponavljanim podbačajem izvršenja.
6. Obezbediti potpunu transparentnost velikih infrastrukturnih projekata, uključujući javno dostupne podatke o izvorima finansiranja, ugovorima, dinamici sprovođenja, izvršenim isplatama, izmenama ugovora, očekivanim rezultatima i razlozima odstupanja od plana.

7. Obezbediti doslednu primenu funkcionalne podele budžetskih rashoda na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou vlasti i uspostaviti metodološki ujednačeno izveštavanje o planiranim i izvršenim rashodima za zaštitu životne sredine i klimatske promene.

8. Unaprediti metodologiju zelenog budžetiranja kroz preciznija merila za označavanje rashoda, pouzdaniju proveru primene načela DNSH i širi obuhvat relevantnih korisnika javnih sredstava.

9. Obezbediti neprekidnost prilikom ukidanja ili reformisanja podsticaja i drugih finansijskih instrumenata u oblasti zaštite životne sredine, tako da postojeći mehanizmi ne prestaju da važe pre nego što novi sistem postane pravno, institucionalno i finansijski operativan.

10. Uspostaviti delotvoran sistem proširene odgovornosti proizvođača za posebne tokove otpada, sa stabilnim i predvidivim izvorom finansiranja sakupljanja, tretiranja i reciklaže, u skladu sa načelom „zagađivač plaća".

FINANSIRANJE U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE I KLIMATSKIH PROMENA

IZDACI BUDŽETA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE U 2025. GODINI



1 RAST BUDŽETA

Izdaci budžeta za zaštitu životne sredine u 2025. godini dostigli su rekordnih **54,85 milijardi dinara** (preko 0,5% bruto domaćeg proizvoda), dok budžet za 2026. najavljuje dalji rast, na skoro **62 milijarde dinara**.

2 FOKUS NA VODE I OTPAD

Skoro **79%** budžeta za zaštitu životne sredine u 2025. godini usmereno je u sektore voda i otpada, gde se kao pojedinačno najveći projekat i dalje izdvaja **„Čista Srbija", sa 14,6 milijardi dinara.**

3 NISKA APSORPCIJA SREDSTAVA ZA EU

Sve slabija apsorpcija sredstava Evropske unije – u 2025. godini izvršeno svega **26%** od budžetiranog iznosa.

4 IZAZOVI U SEKTORU RECIKLAŽE

Ukidanje podsticaja reciklerima pre nego što je zamenski sistem bio spreman ostavilo je oko **70.000 tona otpada** nepreuzetog u prvoj polovini 2026. godine, uz gubitak radnih mesta u sektoru i povećani rizik za životnu sredinu.

5 POREZ NA EMISIJE

Srbija je uvela porez na emisije gasova sa efektom staklene bašte kao odgovor na CBAM, ali bez garancija za namensko trošenje prikupljenih prihoda.

Horizontalno zakonodavstvo

Pregled

U izveštajnom periodu nastavljen je razvoj zakonodavnog okvira u oblasti procene uticaja na životnu sredinu (PU) i strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU), ali bez uspostavljanja celovitog i dosledno primenjenog sistema. Doneta je nova Uredba o Listi I i Listi II i pojedini podzakonski akti za primenu Zakona o PU, dok ključni podzakonski akti i dalje nedostaju. Neka od novih rešenja, pre svega kvantitativni pragovi za projekte sa Liste II i zadržavanje člana 6. Zakona, ostavljaju prostor za pravnu nesigurnost i izbegavanje pune primene postupka procene uticaja. Kod SPU doneti su prateći podzakonski akti, ali problemi u pogledu delotvorne pravne zaštite i inspekcijskog nadzora ostaju nerešeni.

Uporedo s tim, uslovi za učešće javnosti dodatno su pogoršani. Izmene regulatornog okvira suzile su obaveze sprovođenja savetovanja, javnih rasprava i ispitivanja efekata propisa, a u praksi se i dalje ostavljaju najkraći mogući rokovi, postupci se zakazuju u vreme praznika, a primedbe građana razmatraju se tek formalno. Posebno zabrinjava to što se pojedini projekti počinju sprovoditi pre okončanja postupaka procene uticaja i fragmentacije složenih projekata, čime se obesmišljava preventivna svrha procene i onemogućava sagledavanje ukupnih uticaja.

Napredak je izostao i u drugim oblastima horizontalnog zakonodavstva. Usklađivanje sa INSPIRE Direktivom i dalje kasni, Zakon o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini nije donet, a krivičnopravni okvir ostaje samo delimično usklađen sa pravnim tekovinama EU. Uz to, nedovoljni inspekcijski kapaciteti, sporo postupanje nadležnih organa i stalne prepreke u pristupu informacijama od javnog značaja potvrđuju da problem odavno nije samo u kvalitetu propisa, nego i u tome koliko se slabo i neujednačeno primenjuju.

Strateški i zakonodavni okvir

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

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS", br. 94/2024) usvojen je 27. novembra 2024. godine, gotovo tri godine nakon javne rasprave. Član 6. ovog zakona ostaje izvor pravne nesigurnosti jer uvodi mišljenje Ministarstva zaštite životne sredine kao dodatni korak pre formalnog postupka odlučivanja o potrebi procene uticaja (u daljem tekstu: skrining). Iako mišljenje formalno ne oslobađa nosioca projekta obaveze da pokrene postupak, postoji rizik da se ono u praksi koristi umesto zakonom propisanih postupaka i odluka, bez učešća javnosti i uz centralizaciju odlučivanja, budući da mišljenje izdaje Ministarstvo i kada je za sprovođenje postupka procene uticaja nadležan organ jedinice lokalne samouprave.

U novembru 2025. godine doneta je Uredba o Listi projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu, Listi projekata za koje postoji obaveza podnošenja zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu i kriterijumima za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu („Sl. glasnik RS", br. 106/2025). Novom Uredbom izvršeno je usklađivanje sa Direktivom 2014/52/EU, uvedeni su detaljniji kriterijumi u fazi odlučivanja o potrebi procene uticaja (fazi skrininga), obezbeđena je bolja integracija zaštićenih područja i ekološke mreže u postupak procene uticaja na životnu sredinu, omogućeno je razmatranje ukupnih i klimatskih uticaja, a obuhvat projekta je proširen, posebno u oblasti obnovljivih izvora energije i novih tehnologija. Značajno je i što nova Uredba, kroz Prilog 3, unapređuje skrining tako što celovitije sagledava prirodu projekta, osetljivost lokacije i vrste mogućih posledica. Međutim, primena ovih kriterijuma ograničena je kvantitativnim pragovima za pojedine projekte sa Liste II, zbog čega projekti sa potencijalno značajnim uticajima mogu ostati izvan skrininga samo zato što su ispod propisanog praga, naročito kada ti uticaji proističu iz zbira više činilaca dejstva ili osetljivosti same lokacije.

Uredba je kontradiktorna u odnosu na odredbe Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. Zakon u članu 5. propisuje da Vlada (uredbom) utvrđuje listu projekata za koje je obavezna procena uticaja (Lista I) i listu projekata za koje postoji obaveza podnošenja zahteva za odlučivanje o potrebi procene (Lista II). Uredba, sa druge strane, u članu 4. navodi da „Lista II sadrži naziv projekta, razvrstanog u odgovarajuću privrednu granu kojoj pripada označenu rednim brojem, tačku i podtačku uz naziv projekta i, zavisno od mogućeg uticaja na životnu sredinu, njegovu veličinu, odnosno kapacitet, površinu ili dužinu. Za projekte kod kojih nije navedena veličina, odnosno kapacitet, površina ili dužina, obaveza podnošenja zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja je obavezna za sve projekte te vrste, odnosno naziva". Iz ovoga se nedvosmisleno može zaključiti da zakonodavac navedene kriterijume ne posmatra kao kriterijume za odlučivanje o tome da li će se za neki projekat izrađivati studija o proceni uticaja, već kao kriterijume kojima se određuje da li će se za projekat uopšte sprovoditi postupak odlučivanja o potrebi procene uticaja. Time se stvara prostor da se za pojedine projekte sa Liste II ne sprovodi skrining, što je suprotno članu 5. pomenutog zakona i samoj svrsi Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu.

U martu 2026. godine usvojeni su i Pravilnik o postupku javnog uvida, javne prezentacije i rasprave i izrade izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja projekta na životnu sredinu („Sl. glasnik RS", br. 26/2026) i Pravilnik o načinu rada tehničke komisije za ocenu studije o proceni uticaja projekta na životnu sredinu („Sl. glasnik RS", br. 24/2026).

Da bi se Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu u potpunosti primenjivao, neophodno je doneti, odnosno uskladiti sledeće podzakonske akte, koji su od neposrednog značaja za prenošenje i primenu Direktive 2011/92/EU, izmenjene Direktivom 2014/52/EU:

- pravilnik kojim se propisuju izgled i sadržina obrasca zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja i dokumentacija koja se uz zahtev podnosi, kao i izgled i sadržina obrasca zahteva za određivanje obima i sadržaja studije sa pratećom dokumentacijom;

- pravilnik kojim se bliže uređuje sadržina studije o proceni uticaja projekta na životnu sredinu i dokumentacija koja se podnosi uz studiju;
- pravilnik o bližem sadržaju, izgledu i načinu vođenja javne knjige, uključujući elektronsku bazu podataka koja se vodi uporedo sa glavnom knjigom.

Zakon o proceni uticaja predviđa da će se, do donošenja novih podzakonskih propisa, primenjivati propisi doneti na osnovu Zakona iz 2004. godine, pod uslovom da nisu u suprotnosti sa odredbama novog zakona.[23] Tako je izbegnuta potpuna pravna praznina, ali i uveden prelazni režim koji produžava pravnu nesigurnost i otežava ujednačenu primenu zakona. Rok od dve godine koji je zakonom ostavljen za donošenje većine podzakonskih akata u stvari odgađa uspostavljanje celovitog i usklađenog pravnog okvira.

Poslednjom izmenom Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA)[24] iz avgusta 2025. godine, usvajanje ovih propisa planirano je za poslednji kvartal 2026. godine, kada ujedno ističe i zakonski rok za donošenje ovih podzakonskih propisa.

Obaveštavanje javnosti i dalje nije uređeno na način koji bi zainteresovanoj javnosti omogućio da pravovremeno i pouzdano sazna za pokretanje i tok postupka procene uticaja. Zakon o proceni uticaja predviđa da se obaveštenje objavljuje putem najmanje jednih štampanih dnevnih novina i na internet prezentaciji nadležnog organa, ali početak rokova za učešće javnosti i korišćenje pravnih sredstava vezuje za objavljivanje u štampi. Budući da nije unapred određeno u kojim će novinama obaveštenje biti objavljeno, niti postoji jedinstven elektronski kanal, zainteresovana javnost je prinuđena da prati veliki broj sredstava informisanja kako ne bi propustila rokove. Takav model ne obezbeđuje odgovarajuće, blagovremeno i delotvorno obaveštavanje i može otežati pristup pravdi. Predviđeno uspostavljanje centralne elektronske baze i centralnog internet portala moglo bi ublažiti ovaj problem, ali za njihovo uspostavljanje ostavljen je rok do decembra 2027. godine. Česte promene izgleda i tehničkih rešenja

23 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, član 60, stav 1.

24 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije 2024–2027, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2024-2027_preciscena_verzija.pdf.

internet prezentacije Ministarstva zaštite životne sredine otežavaju, a ponekad i onemogućavaju pristup informacijama o postupcima procene uticaja.

Strateška procena uticaja i Direktiva 2001/42/EZ

Novi Zakon o strateškoj proceni uticaja usvojen je 27. novembra 2024. godine. U toku izveštajnog perioda usvojena su dva podzakonska propisa:

- Pravilnik o načinu obaveštavanja javnosti i sprovođenja javne rasprave o nacrtu plana i programa i izveštaju o strateškoj proceni („Sl. glasnik RS", br. 121/2025);
- Pravilnik o načinu izbora i rada stručne komisije za ocenu izveštaja o strateškoj proceni uticaja planova i programa na životnu sredinu („Sl. glasnik RS", br. 112/2025).

Novi Zakon je podrobnije uredio postupak odlučivanja o tome da se strateška procena ne sprovodi. Odluka o nesprovođenju strateške procene više se ne može doneti samo na osnovu prethodno pribavljenog mišljenja organa nadležnog za zaštitu životne sredine, već je za njeno donošenje sada potrebna i prethodna saglasnost tog organa. Zakon, međutim, nije jasno odredio pravnu prirodu ove saglasnosti, niti je propisao posebno pravno sredstvo za slučaj njenog odbijanja, odnosno nepostupanja organa u propisanom roku. Time je ojačana kontrolna uloga organa nadležnog za zaštitu životne sredine, ali bez odgovarajućeg uređenja pravnih sredstava i posledica njegovog postupanja, odnosno nepostupanja. Pored toga, ostaje otvoreno pitanje dostupnosti i delotvornosti pravne zaštite kada je reč o odluci da se postupak strateške procene ne sprovodi, kao i o odluci o davanju ili odbijanju saglasnosti za izveštaj o strateškoj proceni. Prema dosadašnjem pristupu, moguće nezakonitosti mogu se isticati tek posredno, kroz osporavanje planskog dokumenta pred Ustavnim sudom, pri čemu je kontrola Ustavnog suda ograničena na ispitivanje zakonitosti postupka donošenja planskog dokumenta.

U pogledu inspekcijskog nadzora, novi Zakon o strateškoj proceni uticaja propisuje da nadzor nad njegovom primenom vrši Ministarstvo zaštite

životne sredine, ali ne uređuje konkretnija prava i dužnosti inspektora, niti posebna ovlašćenja za nalaganje mera, zabrana ili drugih radnji u slučaju utvrđenih nepravilnosti.

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

Pregovaračkom pozicijom za Poglavlje 27 Srbija je najavila da će se do kraja 2020. godine u potpunosti uskladiti sa Direktivom 2003/35/EZ, i to izmenama i dopunama Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Zakona o vodama, kao i donošenjem Uredbe o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa u oblasti zaštite životne sredine.

U julu 2026. godine usvojen je novi Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.[25] Usvojena rešenja predstavljaju pomak u pojedinim aspektima učešća javnosti, ali ne obezbeđuju potpuno usklađivanje sa odgovarajućim standardima. Sporno je određenje pojma „zainteresovana javnost", kojim se uvode dodatni uslovi u odnosu na definicije iz Arhuske konvencije i relevantnih direktiva EU, dok udruženja koja se zalažu za zaštitu zdravlja ljudi nisu izričito obuhvaćena. Nedovoljno dugi su ostali i rokovi za učešće javnosti u postupku izdavanja integrisanih dozvola. Iako rok od 20 dana predstavlja pomak u odnosu na prvobitno predloženi rok od 15 dana, takav vremenski okvir i dalje ne obezbeđuje dovoljno vremena za razmatranje obimne i tehnički složene dokumentacije.

Zakon o vodama nije menjan u izveštajnom periodu.

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

Direktiva o krivičnim delima protiv životne sredine 2008/99/EZ, koja se odnosi na zaštitu životne sredine kroz krivično pravo, još nije u potpunosti preneta u domaće zakonodavstvo. Poslednje izmene Krivičnog zakonika iz 2024. godine

25 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Sl. glasnik RS", br. 63/2026), dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2026/63/6/reg

ne odnose se na zaštitu životne sredine. Glavni nedostatak Krivičnog zakonika Srbije tiče se krivičnog dela zagađenja životne sredine. Zakonodavac radnju izvršenja ovog krivičnog dela usmerava na posledice po vazduh, vodu i zemljište, potpuno izostavljajući posledice po život i zdravlje stanovništva, i ne uviđajući da su pravo na zdravlje i zaštita životne sredine neraskidivo povezani. Sa druge strane, Direktiva 2008/99/EZ propisuje kao krivično delo ispuštanje, emisiju ili unošenje materija u vazduh, zemljište ili vodu koje izaziva ili će verovatno izazvati smrt ili ozbiljnu povredu bilo kojeg lica, ili veću štetu po životnu sredinu.[26] Dakle, Direktiva posledice po zdravlje i život ljudi i posledice po životnu sredinu smatra ravnopravnim i alternativnim, što znači da je za postojanje krivičnog dela dovoljno da je ugroženo samo jedno od ta dva dobra. Uz to, merilo verovatnoće nastupanja posledice obezbeđuje da inkriminacija obuhvati i slučajeve u kojima šteta po zdravlje još nije nastala, ali je po prirodi radnje izvršenja neminovna ili vrlo verovatna.

Kada je reč o procesnim pravima, važeći domaći procesni okvir udruženjima koja se bave zaštitom životne sredine pruža isključivo mogućnost praćenja suđenja u svojstvu obične javnosti, bez ikakvog ovlašćenja u postupku. Uzimajući u obzir visok stepen društvene opasnosti ekoloških krivičnih dela i činjenicu da takve organizacije u stvari zastupaju širi krug građana koji su tim delima ugroženi, ovakvo rešenje je usko i ograničavajuće. Naročito treba imati u vidu činjenicu da stručne organizacije mogu dati značajan doprinos gonjenju krivičnih dela iz oblasti životne sredine i njihovih počinilaca, i da postoji opravdan razlog da zainteresovana javnost, odnosno nevladine organizacije, koje se bave zaštitom životne sredine, u ovim krivičnim postupcima imaju značajniju ulogu od one koju trenutno imaju kao pripadnici šire javnosti bez ikakvog prava na učešće u krivičnom postupku. Treba napomenuti da Direktiva 2008/99/EZ ne propisuje izričito prava nevladinih organizacija u krivičnim postupcima, već je to rešenje koje uvodi nova Direktiva (EU) 2024/1203 o zaštiti životne sredine kroz krivično pravo, propisujući da nevladine organizacije koje se zalažu za zaštitu životne sredine, kao članovi zainteresovane javnosti, imaju odgovarajuća prava učešća u krivičnim postupcima protiv pravnih lica.[27]

26 Direktiva 2008/99/EZ, član 3(a).

27 Direktiva EU 2024/1203, član 15.

Direktiva 2007/2/EC – INSPIRE Direktiva

Za potpuno 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. Dužina prelaznog perioda za potpuno sprovođenje Direktive[28] trebalo bi da bude određena Specifičnim planom implementacije za INSPIRE Direktivu, koji nije javno dostupan.

Prema NPAA 2024–2027, usklađivanje sa zahtevima INSPIRE Direktive još nije u potpunosti završeno, posebno u pogledu mrežnih usluga, pristupa i razmene geopodataka, međusobne usklađenosti sistema i usklađivanja skupova podataka, čime se nastavlja kašnjenje u sprovođenju ranije preuzetih obaveza u ovoj oblasti. Reformska agenda Republike Srbije[29] 2024–2027. prepoznaje nestandardizovanu razmenu podataka, nedostatak standarda za geografske informacione sisteme (GIS) i ograničene mogućnosti za prostorne analize kao prepreke delotvornom funkcionisanju sistema. U okviru reforme e-Prostor predviđeno je unapređenje razmene podataka između nadležnih organa i standardizacija planske dokumentacije u skladu sa zahtevima INSPIRE Direktive.

Dostupnost informacija o životnoj sredini i Direktiva 2003/4/EZ

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

Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27, koja je usvojena 2019. godine, predvidela je završetak ovog postupka do kraja 2020. godine. Međutim, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je u novembru 2021. godine.[30] U septembru 2024. godine Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave formiralo je radnu grupu za pripremu

28 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

29 Instrument za reformu i rast za Zapadni Balkan: Reformska agenda Republike Srbije, dostupno na: https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/reformska_agenda_rs_2024_2027.pdf.

30 „Sl. glasnik RS", br. 120/2004, br. 54/2007, br. 104/2009, br. 36/2010 i br. 105/2021.

izmena i dopuna Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, sa ciljem da reši problem „zloupotrebe zahteva na pristup informacijama od javnog značaja".[31] Vlada Republike Srbije je 14. februara 2025. godine podnela Narodnoj skupštini Predlog zakona o izmenama i dopunama ovog zakona.[32] Predlog je početkom marta 2025. godine povučen iz skupštinske procedure.[33] Organizacije civilnog društva ukazivale su da predložene izmene nisu rešavale ključne sistemske probleme u primeni Zakona, uključujući neizvršenje rešenja Poverenika, neefikasan inspekcijski nadzor i otežan pristup informacijama o radu pojedinih organa vlasti, kao i da većina predloga dostavljenih tokom javne rasprave nije prihvaćena.[34]

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 prenošenja Direktive o odgovornosti za štetu po životnu sredinu 2004/35/EC. Prenošenje ove direktive je tek u početnoj fazi, a za njeno potpuno sprovođenje neophodno je usvajanje pomenutog zakona.[35]

Sprovođenje propisa

Strategija zaštite životne sredine

Vlada Republike Srbije u izveštajnom periodu nije usvojila Nacrt Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Srbiju, iako je javna rasprava

31 Dostupno na: https://mduls.gov.rs/saopstenja/menja-se-zakon-o-slobodnom-pristupu-informacijama-od-javnog-znacaja/?script=lat

32 Dostupno na: https://www.parlament.gov.rs/Prva_sednica_Prvog_redovnog_zasedanja_Narodne_skup%C5%A1tine_Republike_Srbije_u_2025._godini.50715.941.html

33 Dostupno na: https://www.partners-serbia.org/post?id=645.

34 Partneri Srbija: Saopštenje povodom povlačenja Predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja – prilika za sistemsku i inkluzivnu reformu, dostupno na: https://www.partners-serbia.org/post?id=645.

35 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

održana krajem 2024. godine, a izveštaj sa rasprave objavljen u januaru 2025. godine.[36]

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

Izrada Predloga strategije za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuske konvencije) započeta je 2023. godine i nastavljena tokom izveštajnog perioda.

Osam organizacija civilnog društva, članica Radne grupe za izradu Predloga strategije, donelo je u februaru 2025. godine odluku da ne prisustvuju narednim sastancima Radne grupe zbog neprimenjivanja i narušavanja osnovnih načela Arhuske konvencije u postupcima vezanim, pre svega, za procenu uticaja na životnu sredinu.

U toku izrade ovog izveštaja nije bilo javno dostupnih informacija o daljem toku rada na Predlogu strategije za primenu Arhuske konvencije.

Učešće javnosti

Tokom izveštajnog perioda zabeleženo je dalje pogoršanje uslova za delotvorno učešće javnosti u postupcima donošenja odluka u Republici Srbiji, budući da su izmenama regulatornog okvira suženi institucionalni mehanizmi za učešće javnosti u tim postupcima.

Posebno zabrinjavaju izmene Poslovnika Vlade Republike Srbije iz novembra 2025. godine, kojima je omogućeno da Vlada odluči da se javna rasprava ne sprovede ukoliko se oceni da su sva pitanja usaglašena tokom konsultacija ili

36 Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju 30. jula 2026. godine („Sl. glasnik RS", br. 71/2026), dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2026/71/1/reg

da tekst odražava komentare zainteresovanih strana.[37] Na ovaj način stvaraju se uslovi za izostanak učešća javnosti u jednom od ključnih koraka postupka donošenja propisa i dokumenata javnih politika.

U oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, izmenama Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja uvedena je mogućnost podele zainteresovane javnosti u više grupa i održavanja više javnih sednica, kao i održavanja sednica elektronskim putem „kada postoji velika zainteresovanost javnosti za učešće na javnoj sednici komisije".[38]

Zabrinutost izaziva uvođenje elektronskih sednica u postupak javnog uvida. Naime, organi uprave u Srbiji ne poseduju odgovarajuće tehničke kapacitete ni veštine za upravljanje elektronskim sednicama na kojima bi svim zainteresovanim građanima bilo nesmetano omogućeno učešće. Ne treba zanemariti ni slučajeve u kojima nadležni organi zloupotrebljavaju elektronske sednice da bi ometali ili isključili javnost. Mediji izveštavaju o slučajevima tehničkih problema ili pokušaja predsedavajućeg komisije da ograniči učešće javnosti tokom javne rasprave o planskim dokumentima.[39]

Ovakva rešenja neposredno utiču na pravnu sigurnost, transparentnost i mogućnost delotvornog učešća. Podelom učesnika u različite grupe zainteresovana javnost je onemogućena da čuje primedbe drugih učesnika, da se na njih nadoveže ili da na njih odgovori, čime sednica gubi svoju suštinu. Elektronski format otvara pitanje jednakog pristupa, imajući u vidu različit nivo dostupnosti digitalnih tehnologija i tehničkih mogućnosti građana, ali i samih organa javne vlasti.

Posebno je problematična vremenska povezanost ovih izmena sa planskim postupcima za projekte u vezi sa izložbom EXPO 2027 i Nacionalnim stadionom. Pravilnik je objavljen 30. maja 2025. i stupio je na snagu 7. juna 2025, dok

37 Član 41a Poslovnika Vlade Republike Srbije („Sl. glasnik RS", br. 106/25).

38 Član 65. Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Sl. glasnik RS", br. 32/19, br. 47/25 i br. 40/26).

39 N1, Kako je iz ugla učesnika izgledala javna rasprava o proširenju „Beograda na vodi", 31. jul 2025: https://n1info.rs/vesti/kako-je-iz-ugla-ucesnika-izgledala-javna-rasprava-o-prosirenju-beograda-na-vodi/; navodi o zloupotrebi elektronskih sednica mogu se naći i u objavama učesnika na društvenim mrežama, dostupno na: https://www.linkedin.com/posts/milica-luki%C4%87-petrovi%C4%87-phd%F0%9F%8C%8D-096994a4_21vek-elektronska-javna-sednica-komisije-ugcPost-7442141559145263104--_9E/

je Agencija za prostorno planiranje već 4. juna najavila da će sednica komisije u vezi sa projektom Nacionalnog stadiona biti održana elektronskim putem 11. juna.[40] Takav sled događaja ukazuje da su izmene pravila postupaka bile povezane sa potrebama konkretnih projekata od nacionalnog značaja koji su prethodno izazvali veliko interesovanje i kritiku javnosti.

Tokom izveštajnog perioda oslabljene su i garancije učešća javnosti povezane sa analizom efekata propisa i pripremom dokumenata javnih politika. Izmene Uredbe o analizi efekata propisa i Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika krajem marta 2026. godine predvidele su odstupanja od obaveze sprovođenja konsultacija za propise u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji i izvršavanjem određenih međunarodnih obaveza.[41] Usklađivanje sa pravnim tekovinama EU trebalo bi da učvrsti standarde transparentnog, inkluzivnog i na dokazima zasnovanog odlučivanja, a ne da služi kao izgovor za snižavanje postojećih standarda. Umesto toga, izmenama i dopunama pomenutih uredbi, Vlada Srbije je u stvari ukinula obavezu ministarstava da:

- sprovode procenu efekata ključnih mera javnih politika i odredbi zakona, uredbi i pravilnika koji umnogome utiču na interese građana i privrede (u toku izrade nacrta), čime je ukinuta obaveza donošenja odluka zasnovanih na dokazima;
- traže mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike (RSJP) u vezi sa tim procenama, odnosno mišljenje o kvalitetu analize sprovedene prilikom izrade takvih propisa i dokumenata javnih politika, čime je ukinut valjan sistem unutrašnje kontrole i utvrđivanja odgovornosti;
- sprovode proces konsultacija (u fazi izrade) sa građanima i privrednim subjektima na koje ti propisi i mere javnih politika utiču, kao i konsultacije sa institucijama nadležnim za njihovo sprovođenje, čime je smanjena inkluzivnost i transparentnost postupka donošenja propisa i javnih politika.

40 Dostupno na: https://reri.org.rs/otkazati-nezakonitu-javnu-sednicu-o-prostornom-planu-za-nacionalni-stadion/

41 Uredba o metodologiji izrade dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS”, br. 20/25-18, br. 27/26-25 i br. 30/26-4) i Uredba o analizi efekata propisa („Sl. glasnik RS”, br. 20/25-18, br. 27/26-25 i br. 30/26-4).

Važno je da nema pokazatelja da je učešće javnosti uzrok kašnjenja Srbije u prenošenju i sprovođenju pravnih tekovina EU. Naprotiv, iskustvo u oblasti životne sredine pokazuje dugotrajna kašnjenja i nakon što su konsultacije već završene, što ukazuje pre na probleme administrativnih kapaciteta, planiranja, koordinacije i političkog praćenja sprovođenja obaveza nego na učešće javnosti. Dobar primer je Strategija zaštite životne sredine, koja je imala opsežan proces učešća javnosti, ali je Vlada sa usvajanjem Strategije kasnila više od godinu i po dana, nakon završene javne rasprave. Ograničavanje konsultacija stoga ne rešava uzroke zastoja, ali uklanja jedan od mehanizama spoljne kontrole kvaliteta propisa.

Pored izmena propisa, tokom izveštajnog perioda nastavljena je praksa kojom se učešće javnosti formalno omogućava, ali se u stvari otežava. Konsultacije, javne rasprave i učešće u pojedinačnim postupcima u oblasti životne sredine više puta su organizovani za vreme ili neposredno oko državnih i verskih praznika.

Javna rasprava o Nacrtu zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, održana od 13. marta do 15. aprila 2026. godine, obuhvatila je uskršnje praznike, čime je skraćeno vreme raspoloživo za analizu nacrta i pripremu komentara, posebno imajući u vidu složenost teme i značaj zakona za rešavanje ozbiljnog problema industrijskog zagađenja u Srbiji.[42] Javna rasprava o Programu razvoja cirkularne ekonomije 2026–2030. otvorena je 31. decembra 2025. i trajala do 25. januara 2026. godine, obuhvatajući novogodišnje i božićne praznike.[43] Istog dana, 31. decembra 2025, otvorene su konsultacije o izradi Zakona o istraživanju i eksploataciji ugljovodonika, sa rokom do 18. januara 2026. godine.[44] U postupku produženja integrisane dozvole za HBIS Group Serbia Iron & Steel, ogranak Šabac, rok od svega 15 dana

42 Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Nacrtu zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-integrisanom-sprecavanju-i-kontroli-zagadivanja-zivotne-sredine

43 Javni poziv za učešće u javnoj raspravi o Predlogu programa razvoja cirkularne ekonomije u Republici Srbiji za period 2026–2030. godine, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-predlogu-programa-razvoja-cirkularne-ekonomije-u-republici-srbiji-za-period-2026-2030-godine.

44 Obaveštenje o početku izrade Nacrta zakona o istraživanju i eksploataciji ugljovodonika, dostupno na: https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/14047/-obavestenje-o-pocetku-izrade-nacrta-zakona-o-istrazivanju-i-eksploataciji-ugljovodonika.php.

za uvid i komentare obuhvatio je neradne dane povodom Dana državnosti.[45] U istom periodu održan je i javni uvid u Prostorni plan područja posebne namene Kostolačkog ugljenog basena i prateći Izveštaj o strateškoj proceni uticaja.[46]

Formalno poštovanje minimalnog broja kalendarskih dana ne znači da je javnosti ostavljen dovoljan rok za stvarno učešće. Član 8. Arhuske konvencije zahteva da javnosti budu obezbeđeni dovoljni rokovi za učešće u pripremi opšte primenjivih pravno obavezujućih pravila. Mastrihtske preporuke za unapređenje ovakvog učešća javnosti u odlučivanju o pitanjima životne sredine dodatno nalažu da se, kad god je to moguće, postupci učešća javnosti ne organizuju tokom glavnih praznika.[47]

Problem produbljuje i često korišćenje minimalnih zakonskih rokova za više složenih propisa istovremeno. Javne rasprave o nacrtima zakona o nafti, gasu i obaveznim rezervama nafte, derivata nafte i prirodnog gasa sprovedene su uporedo, od 20. oktobra do 10. novembra 2025. godine, dok su konsultacije o novom Zakonu o rudarstvu i geološkim istraživanjima sprovedene od 27. oktobra do 11. novembra 2025. godine.[48] U takvim okolnostima, organizacijama civilnog društva, stručnoj javnosti i lokalnim zajednicama ostaje još manje vremena da istovremeno analiziraju više tehnički zahtevnih propisa i pripreme kvalitetne i obrazložene komentare.

Međutim, najozbiljniji problem nije ni broj dana za komentare, ni praznici tokom kojih se rasprave organizuju – pitanje je da li učešće javnosti uopšte

45 Nacrt rešenja o produženju važenja integrisane dozvole za operatera HBIS Group Serbia Iron & Steel d.o.o., ogranak Šabac, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/nacrti/nacrt-resenja-o-produzenju-vazenja-integrisane-dozvole-za-operatera-hbis-group-serbia-iron-steel-doo-ogranak-sabac

46 Javni uvid u Prostorni plan područja posebne namene Kostolačkog ugljenog basena i Izveštaj o strateškoj proceni uticaja, dostupno na: https://urbanizam.pozarevac.rs/download/javni-uvid-ppppn-kostolackog-ugljenog-basena-2026/

47 UNECE, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters, ECE/MP.PP/2014/2/Add.2, para. 77(e), dostupno na: https://unece.org/environment-policypublic-participation/recommendations-public-participation-decision-making.

48 Obaveštenje o sprovođenju javne rasprave za Nacrt zakona o nafti, https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/12436/-obavestenje-o-sprovodjenju-javne-rasprave-za-nacrt-zakona-o-nafti-.php; Obaveštenje o sprovođenju javne rasprave o Nacrtu zakona o gasu, https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/12427/-obavestenje-o-sprovodjenju-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-gasu.php; Obaveštenje o sprovođenju javne rasprave o Nacrtu zakona o obaveznim rezervama nafte, derivata nafte i prirodnog gasa, https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/12607/-obavestenje-o-sprovodjenju-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-obaveznim-rezervama-nafte-derivata-nafte-i-prirodnog-gasa.php. Obaveštenje o početku izrade Nacrta zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima, https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/12757/-obavestenje-o-pocetku-izrade-nacrta-zakona-o-rudarstvu-i-geoloskim-istrazivanjima.php.

može da utiče na ishod odlučivanja. Često se dešava da se detaljno obrazložene primedbe organizacija civilnog društva, stručnjaka, građana, pa i privrednih subjekata, odbijaju kratkim i uopštenim obrazloženjima, dok nacrti nakon sprovedenih konsultacija ostaju suštinski isti. Nacrt zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine predstavlja jedan od primera u kojima se rezultati sprovedenih konsultacija nisu u značajnoj meri odrazili na sledeću verziju nacrta.[49] Sličan obrazac zabeležen je i prilikom konsultacija o Nacrtu zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte.[50] Arhuska konvencija ne traži da nadležni organ prihvati svaku primedbu javnosti, ali zahteva da rezultati učešća budu uzeti u obzir prilikom donošenja odluke. To znači da primedbe treba ozbiljno razmotriti i na njih dati jasan, obrazložen odgovor, a ne samo formalno zabeležiti u izveštaju o sprovedenim konsultacijama.

Da učešće javnosti za nadležne organe Republike Srbije predstavlja samo formalnost najbolje pokazuju slučajevi u kojima se radovi na projektima počinju izvoditi pre nego što je postupak procene uticaja na životnu sredinu završen. Grad Beograd je tako 8. juna 2026. godine izdao građevinsku dozvolu za pripremne radove koji prethode izgradnji Beogradskog akvarijuma, iako postupak odlučivanja o potrebi procene uticaja na životnu sredinu za ovaj projekat još nije bio okončan. Donosioci odluke ovo su pravdali time što pripremni radovi nisu deo projekta izgradnje Akvarijuma – zaključak koji ne stoji ni pravno ni logički, jer ti radovi nemaju nikakvu samostalnu svrhu i u potpunosti su deo istog projekta. Da učešće javnosti ima samo formalnu i deklarativnu ulogu pokazuje i odluka Sekretarijata za zaštitu životne sredine Grada Beograda, od 1. jula 2026. godine, da za izgradnju Akvarijuma nije potrebna procena uticaja. Reč je o projektu koji je planiran na prostoru jedne od retkih očuvanih zelenih oaza u gradskom jezgru, u III zoni zaštite vodoizvorišta i u neposrednoj blizini zaštićenih područja i ekološki značajnog koridora reke Dunav (tačnije 40 metara od same obale Dunava). Nadležni organ je prilikom odlučivanja potpuno zanemario kumulativne efekte projekta, iako dostupni urbanistički planovi jasno pokazuju

49 Izveštaj o sprovedenim javnim konsultacijama o Nacrtu zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-sprovedenim-javnim-konsultacijama-o-nacrtu-zakona-o-integrisanom-sprecavanju-i-kontroli-zagadjivanja-zivotne-sredine.

50 Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, dostupno na: https://www.mfin.gov.rs/sr/propisi-1/javna-rasprava-o-nacrtu-zakona-o-porezu-na-emisije-gasova-sa-efektom-staklene-bate-1.

da se Akvarijum planira uz nekoliko veoma važnih projekata u samom Parku „Ušće". Sličan obrazac vidi se i kod projekta odlaganja jalovine sa površinskog kopa „Severni revir" u Majdanpeku, tokom kojeg je predstavnik nosioca projekta na javnoj raspravi potvrdio navode građana da se radovi na predmetnoj lokaciji već izvode.[51] Sprovođenje procene uticaja nakon početka projekta suprotno je njenoj preventivnoj svrsi i sprečava javnost da blagovremeno doprinese sagledavanju rešenja, proceni mogućih posledica i utvrđivanju mera zaštite.

Sprovođenje strateške procene uticaja na životnu sredinu izbegava se i na drugi način. Složeni projekti se raščlanjuju na pojedinačne objekte i etape, koje se zatim planiraju i odobravaju odvojeno jedna od druge. Time se obuhvat projekta veštački sužava i onemogućava sagledavanje razumnih rešenja, kao i ukupnih uticaja i posledica čitavog zahvata. Primer proširenja rudnika „Čukaru Peki" pokazuje da se pojedini objekti, poput nove flotacije, planiraju urbanističkim projektima, a radovi na njima počinju pre donošenja prostornog plana područja posebne namene i pre sprovođenja strateške procene uticaja na životnu sredinu.[52] Ovakav redosled ozbiljno narušava smisao učešća javnosti, budući da se ona uključuje tek pošto su ključne odluke donete, a izgradnja pojedinih delova započeta. Time se javnosti oduzima svaka stvarna mogućnost da svojim primedbama išta izmeni u planiranim rešenjima. Sličan obrazac uočava se i kod planiranja rudnika „Malka Golaja", gde sve ukazuje na to da su radovi počeli pre donošenja prostornog plana i sagledavanja ukupnih uticaja planiranih aktivnosti.

Inspekcija za zaštitu životne sredine

Prema podacima iz Plana inspekcijskog nadzora inspekcije za zaštitu životne sredine za 2026. godinu, u Sektoru za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini u Ministarstvu zaštite životne sredine nedostaje skoro trećina izvršilaca na poslovima republičkog inspektora za zaštitu životne sredine (raspoređeno je 58 inspektora, dok je Pravilnikom o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji

51 Studija o proceni uticaja na životnu sredinu dopunskog rudarskog projekta odlaganja jalovine sa površinskog kopa „Severni revir", dostupno na: https://www.majdanpekinfo.rs/wp-content/uploads/2026/07/SoPU-DRP-odlaganja-jalovine-iz-PK-Severni-revir.pdf.

52 Širenje rudnika Čukaru Peki: kako se gradi rudnik kada investitoru ponestane strpljenja?, dostupno na: https://core-psd.org/index.php/blog-1/sirenje-rudnika-cukaru-peki-kako-se-gradi-rudnik-kada-investitoru-ponestane-strpljenja.

radnih mesta predviđeno 86). Skoro polovina republičkih inspektora za zaštitu životne sredine nalazi se u Beogradu (27), dok su preostali inspektori raspoređeni na 17 lokacija na teritoriji Republike Srbije: u Šapcu (2), Užicu (3), Novoj Varoši (1), Kraljevu (2), Čačku (1), Novom Pazaru (1), Kragujevcu (1), Batočini (1), Požarevcu (1), Smederevu (1), Zaječaru (1), Nišu (7), Pirotu (2), Leskovcu (1), Vranju (4), Kosovskoj Mitrovici (1) i Šidu (1).

Izveštaj o radu Sektora za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini za 2025. godinu nije dostupan na sajtu Ministarstva, a poslednji dostupan je za 2024. godinu. Prema Planu inspekcijskog nadzora inspekcije za zaštitu životne sredine, cilj inspekcije za zaštitu životne sredine za 2024. godinu bio je efikasnija primena propisa iz oblasti zaštite životne sredine, sa sledećim pokazateljima uspeha:

Indikator 1: Procenat izvršenih inspekcijskih nadzora predviđenih godišnjim planovima rada inspekcija i operativnim planovima rada. Ciljna vrednost u 2024. godini bila je 90%.

Indikator 2: Procenat nadzora bez utvrđenih nezakonitosti. Ciljna vrednost u 2024. godini je 80%.

Na osnovu Izveštaja o radu Sektora za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini za 2024. godinu[53] nije moguće nedvosmisleno utvrditi da li su ove ciljane vrednosti ispunjene, iako se u izveštaju za većinu oblasti navodi da je ispunjenost Plana 100%. Prema oblastima delovanja, izveštaj prikazuje sledeće podatke:

- Zaštita zemljišta i kontrola nesanitarnih deponija – ukupno 21 inspekcijski nadzor
- Zaštita od buke – 14 inspekcijskih nadzora
- Zaštita od nejonizujućih zračenja – 24 inspekcijska nadzora
- Integrisano zagađenje i zaštita od zagađivanja – 658 inspekcijskih nadzora

53 https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1nji%20Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202024%20god%20%20Inspekcija%20zzs.pdf

- Zaštita od hemijskog udesa / Seveso – 137 inspekcijskih nadzora
- Hemikalije i biocidni proizvodi – 184 inspekcijska nadzora
- Upravljanje otpadom, prekogranično kretanje i posebni tokovi – 504 inspekcijska nadzora
- Zaštita prirode – 509 inspekcijskih nadzora
- IPARD – 258 inspekcijskih nadzora

Jedan od ključnih mehanizama za obezbeđivanje primene propisa u oblasti zaštite životne sredine jeste vanredni inspekcijski nadzor, koji treba da omogući brzo reagovanje kada postoje naznake nezakonitosti i opasnosti po zdravlje ljudi, imovinu i životnu sredinu. Praksa, međutim, pokazuje da zahtevi građana često ne dovode do toga da se takav nadzor blagovremeno pokrene. Stanovnici Krivelja su, zbog sumnje na neodobrenu eksploataciju i proširenje kopa „Veliki Krivelj", kao i oštećenja lokalnog groblja usled miniranja, uključujući obrušavanje nadgrobnih spomenika i otvaranje grobnih mesta, tražili vanredni nadzor, ali po njihovom zahtevu nije postupano ni nakon urgencije i pritužbe.[54] Slično se dogodilo i povodom zahteva stanovnika Slatine zbog zagađenja vazduha i nepravilnosti u praćenju emisija. Inspekcija je tek posle tri meseca najavila nadzor, a o njegovom sprovođenju, nalazima ili izrečenim merama građani potom nisu dobili nikakvu informaciju.[55] Problem se ne završava ni kada se nezakonitost utvrdi, te tako u slučaju krečane u Zagrađu izrečena je samo privremena zabrana rada do pribavljanja potrebne dozvole, ali bez pokretanja bilo kakvog kaznenog postupka.[56] Prepreku predstavlja i to što se u postupku inspekcijskog nadzora položaj stranke ne priznaje ni organizacijama koje deluju u javnom interesu, ni građanima koji su neposredno pogođeni rudarskim aktivnostima, čime im se uskraćuje uvid u spise, učešće u dokaznom postupku i korišćenje pravnih sredstava.[57]

54 Stanovnici Krivelja su zahtev za vanredni inspekcijski nadzor uputili Ministarstvu rudarstva i energetike 17. februara 2026. godine.

55 Stanovnici Slatine su zahtev za vanredni inspekcijski nadzor uputili Ministarstvu zaštite životne sredine u martu 2026. godine, dok je inspekcija dostavila odgovor u junu 2026. godine (Dopis Ministarstva zaštite životne sredine br. 002287198 2026 14850 008 012 383 od 1. juna 2026. godine).

56 Dopis Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave br. 001243835 2025 14800 010 004 070 002 od 9. juna 2025. godine.

57 Rešenja Ministarstva rudarstva i energetike br. 001831532 2025 14820 007 003 070 001 od 29. maja 2025. godine i br. 210-02-310-02-533/2018 od 19. juna 2025. godine.

Pristup informacijama od javnog značaja

Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Tokom 2025. godine Poverenik je imao 21.104 aktivne žalbe, a formirano je ukupno 24.875 predmeta – podaci sami govore o obimu rada ove službe. Godišnji izveštaj Poverenika pokazuje da ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja i dalje prati niz ozbiljnih problema. Jedan od njih je posledica promene stava Upravnog suda iz 2022. godine o naknadi troškova advokatskog zastupanja, koja je dovela do masovnih zloupotreba prava na žalbu i dodatno opteretila sistem zaštite prava na pristup informacijama.[58]

Problemi se, međutim, ne ogledaju samo u broju predmeta, već u uskraćivanju informacija od javnog interesa, uključujući podatke o zaštiti životne sredine, kapitalnim projektima i trošenju javnog novca. Kao najčešći razlozi za odbijanje zahteva navode se zaštita privatnosti (38,2%), tvrdnja da informacija nije od javnog značaja (28,3%) i zaštita poslovne tajne (14,3%), pri čemu Poverenik u više slučajeva ukazuje da obrazloženja za uskraćivanje informacija nisu odgovarajuća.

Iako zakon predviđa hitan rok od 48 sati za postupanje po zahtevima koji se odnose na informacije od značaja za zaštitu životne sredine, čak 3,3% neizvršenih rešenja Poverenika odnosilo se upravo na ovu oblast. To govori o nedovoljnoj svesti organa vlasti o značaju pravovremenog informisanja javnosti o pitanjima koja se neposredno tiču zdravlja građana i stanja životne sredine.

Od ukupno 24.875 predmeta formiranih 2025. godine, najveći broj žalbi ticao se povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja. Te godine

58 Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Godišnji izveštaj za 2025. godinu, Beograd, 2026. Dostupno na: https://poverenik.rs/h-content/uploads/2026/03/godisnji-izvestaj-2025-poverenik.pdf

pristigle su 8.802 žalbe, što predstavlja smanjenje od 19,4% u odnosu na broj žalbi pristiglih u kancelariju Poverenika prethodne godine, dok su iz prethodnog perioda prenete 12.302 žalbe po kojima postupak nije završen. Ukupno, računajući i predmete iz prethodne godine, Poverenik je imao u radu 34.002 predmeta iz oblasti slobodnog pristupa informacijama, od kojih je rešena skoro polovina (16.602). Žalbe su najčešće podnosili građani i advokati (82,64%), zatim organizacije civilnog društva (5,91%) i novinari (1,99%). Od 9.817 žalbi koje je Poverenik rešio u 2025. godini, više od polovine (56,31%) odnosilo se na slučajeve u kojima organi vlasti uopšte nisu odgovorili na zahtev tražilaca informacija (tzv. „ćutanje uprave"). Preostale žalbe odnosile su se na slučajeve u kojima su organi vlasti odbili zahtev tražioca informacija kao neosnovan, dali nepotpun odgovor i slično.

Podaci za 2025. godinu ukazuju da su građani u velikom broju slučajeva imali opravdan razlog da se žale Povereniku. Od ukupnog broja žalbi, 44,62% bilo je osnovano. Istovremeno, od 4.380 osnovanih žalbi, čak 2.133 postupka (48,7%) završena su obustavom jer su organi vlasti, nakon što su obavešteni o podnetoj žalbi i pozvani da se izjasne, naknadno postupili po zahtevu podnosioca. U 248 slučajeva podnosioci su nakon toga sami odustali od dalje žalbe. Poređenje podataka za 2024. i 2025. godinu pokazuje da se stanje u oblasti pristupa informacijama suštinski nije promenilo. Procenat osnovanih žalbi smanjen je sa 47,65% u 2024. godini na 44,62% u 2025. godini. Iako je zabeležen blagi pad, ostaje činjenica da i u 2025. godini građani u velikom broju slučajeva nailaze na prepreke kada žele da ostvare pravo na pristup informacijama od javnog značaja.

Prema podacima organa vlasti, zaštita životne sredine bila je treća najtraženija oblast informacija u 2025. godini, sa 1.616 zabeleženih zahteva. Ipak, kada građani nisu zadovoljni odgovorom pa se obrate Povereniku, slika se menja: tek 2,41% rešenih žalbi (237) odnosi se na ekološke informacije, a zabrinjava podatak da svako 30. neizvršeno rešenje Poverenika (3,3%) upravo pripada ovoj kategoriji. Ovo je posebno problematično jer zakon za ekološke informacije predviđa hitan rok od 48 sati za postupanje. Drugim rečima, organi vlasti ne samo da kasne sa odgovorima, nego često i nakon naloga Poverenika ne dostave tražene podatke o pitanjima od direktnog značaja za zdravlje građana i stanje životne sredine.

Krivična dela protiv životne sredine

Prema Izveštaju o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2024. godini,[59] 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 nego prethodne godine. Tako 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, čak 172 manje u odnosu na prethodnu godinu. Sudska praksa, međutim, pokazuje dublji problem. Od donošenja Zakona o odgovornosti pravnih lica za krivična dela 2008. godine, protiv kompanija kao pravnih lica nije pokrenut nijedan krivični postupak zbog krivičnih dela protiv životne sredine. Iako je zagađenje životne sredine jedno od najtežih krivičnih dela u ovoj oblasti i u neposrednoj vezi sa poslovanjem najvećih kompanija u Republici Srbiji, sudska praksa je promenjena tek 2024. godine, nakon što je sproveden prvi krivični postupak protiv kompanije Serbia Zijin Copper i okončan osuđujućom presudom.[60] Drugostepeni sud je, nakon izjavljenih žalbi, tu presudu i predmet vratio prvostepenom sudu na ponovno suđenje. I u ponovljenom postupku kompanija je oglašena krivom za krivično delo zagađenja životne sredine, te je postupak po žalbama u toku.

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 broj prijava za privredne prestupe iz oblasti zaštite životne sredine ostao je na približno istom nivou kao ranijih godina. Podneto je 49 novih

59 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

60 Presuda Osnovnog suda u Boru K 19/2024 od 3. 9. 2024. godine.

prijava, a ukupno je, sa nerešenim predmetima iz ranijeg perioda, u radu tužilaštava bilo 76 predmeta. Iako je broj prijava ostao stabilan, i dalje se ukazuje na izuzetno nizak priliv postupaka u odnosu na stvarno stanje u životnoj sredini, što potvrđuju brojni izveštaji o zagađenju vazduha, vode i zemljišta. Mali broj prijava protiv pravnih subjekata otvara pitanje da li inspekcijski i nadzorni organi imaju dovoljno kapaciteta da prepoznaju i prijave privredne prestupe.

Prijave su se najčešće 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 89 lica (pravnih i odgovornih), što pokazuje da je do gonjenja u određenom stepenu dolazilo. Ipak, broj osuđujućih presuda ostaje nizak (23, od kojih su četiri bile uslovne), a samo je jedna žalba rešena u korist tužilaštva. Zaključujemo da je kaznena politika i dalje blaga.

Finansiranje

Finansiranje u oblasti horizontalnog zakonodavstva podrobnije je obrađeno u okviru poglavlja Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Unaprediti kvalitet postupaka strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU). Organizovati javnu raspravu i uključiti zainteresovane strane u izradu preostalih podzakonskih akata, posebno onih koji se odnose na skrining, obim i sadržaj studije o proceni uticaja.
2. Izmeniti Uredbu o Listi I i Listi II radi potpunog usklađivanja sa članom 5. Zakona i svrhom Direktive 2011/92/EU. Napomena: Nova Uredba o Listi I i Listi II usvojena je u novembru 2025. godine, ali način na koji su utvrđeni i primenjeni kvantitativni pragovi za pojedine projekte sa Liste II ostavlja mogućnost da projekti sa potencijalno značajnim uticajima ostanu izvan postupka odlučivanja o potrebi procene uticaja, što dovodi u pitanje usklađenost ovog rešenja sa članom 5. Zakona i svrhom Direktive 2011/92/EU.
3. Izmeniti Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu brisanjem člana 6.

Sprovođenje propisa

4. Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovođenju javnih rasprava putem interneta. Unaprediti rad portala e-Konsultacije tako da bude prilagođen prosečnom korisniku (lak pristup dokumentima i jasne informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).
5. Staviti van snage izmene Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS", br. 20/25-18, br. 27/26-25 i br. 30/26-4) i Uredbe o analizi efekata propisa („Sl. glasnik RS", br. 20/25-18, br. 27/26-25 i br. 30/26-4) kojima se predviđaju odstupanja od obaveze

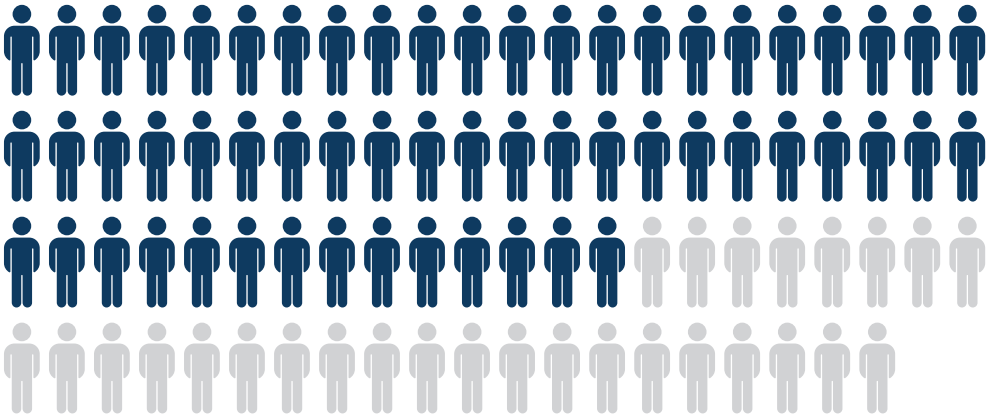
sprovođenja konsultacija za propise u vezi sa pristupanjem Evropskoj uniji i izvršavanjem određenih međunarodnih obaveza.

6. Obezbediti da studije procene uticaja na životnu sredinu obavezno obuhvate i procenu kumulativnog uticaja.

7. Pooštriti kaznene odredbe propisane Zakonom o zaštiti životne sredine za privredni prestup, za prekršaje pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica, kao i za odgovorna lica u organu uprave, jedinici lokalne samouprave, odnosno organizaciji koja vrši javna ovlašćenja. Dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Sl. glasnik RS", br. 97/08) i odredbe Krivičnog zakonika („Sl. glasnik RS", br. 94/2024) koje se odnose na krivična dela protiv životne sredine i zagađivanje životne sredine.

HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO

Inspekciji za zaštitu životne sredine nedostaje skoro trećina predviđenih inspektora.



Sistematizacijom je predviđeno 86

86

REPUBLIČKIH INSPEKTORA

Trenutno je raspoređeno samo 58, dok 28 inspektora nedostaje.

Od 58 inspektora,

27

JE U BEOGRADU,

dok je

31 INSPEKTOR

RASPOREĐEN NA 17 DRUGIH LOKACIJA.

Kvalitet vazduha



Pregled

Kvalitet vazduha u Srbiji tokom izveštajnog perioda i dalje karakterišu široko rasprostranjeno prekomerno zagađenje, sporo sprovođenje mera i zaostajanje u usklađivanja sa novim evropskim standardima. Iako je Evropska unija usvojila novu Direktivu o kvalitetu vazduha, sa strožim graničnim vrednostima, ona još nije preneta u domaće zakonodavstvo. Srbija i dalje prekoračuje maksimalne dozvoljene vrednosti emisija iz velikih postrojenja za sagorevanje, naročito kada je reč o sumpor-dioksidu. Kašnjenje zvaničnog izveštavanja dodatno otežava pravovremeno reagovanje. Podaci za 2024. godinu, kao i preliminarni i građanski monitoring za 2025, potvrđuju da suspendovane čestice PM_{10} i $PM_{2,5}$ ostaju najveći problem i da se širenjem mreže merenja zagađenje beleži i u sredinama koje ranije nisu bile dovoljno obuhvaćene merenjima. Istovremeno, sprovođenje Programa zaštite vazduha umnogome zaostaje za predviđenim rokovima, dok nalazi sa lokalnog nivoa ukazuju na nedovoljno razvijen monitoring, nepotpune podatke o izvorima zagađenja, kašnjenje u donošenju planskih dokumenata i nedovoljnu usmerenost mera na stvarne izvore i područja sa najvećim zagađenjem. Programi energetske sanacije važan su instrument za smanjenje zagađenja iz domaćinstava, ali njihov učinak i dalje ograničavaju nejednake mogućnosti domaćinstava da ostvare pravo na finansijsku podršku, sporo sprovođenje programa, kao i finansijske i administrativne prepreke sa kojima se suočavaju najugroženija domaćinstva.

Strateški i zakonodavni okvir

U Evropskoj uniji je 2024. godine usvojena nova Direktiva (EU) 2024/2881 o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu za Evropu, kojom se uvode strože granične vrednosti za više ključnih zagađujućih materija, smanjuje dozvoljeni broj prekoračenja i jača veza između standarda kvaliteta vazduha i zaštite zdravlja stanovništva. Srbija ovu direktivu još nije prenela u domaće zakonodavstvo, pa se zahtevi u pogledu kvaliteta vazduha i dalje zasnivaju na Uredbi o uslovima za monitoring i zahtevima kvaliteta vazduha iz 2010. godine, koja u velikoj meri odražava raniji evropski regulatorni okvir. Poređenje domaćih standarda sa novim pravilima EU, predstavljeno i u analizi Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), ukazuje na produbljivanje regulatornog jaza: nivoi zagađenja koji bi prema novoj direktivi zahtevali reakciju nadležnih organa u Srbiji i dalje mogu ostati u okviru važećih graničnih vrednosti ili biti nedovoljno prepoznati kao problem.

Najizraženije razlike odnose se na zagađujuće materije sa najvećim uticajem na zdravlje. Kod sumpor-dioksida Srbija i EU imaju istu jednočasovnu graničnu vrednost, ali domaći propisi dozvoljavaju veći broj prekoračenja, dok su razlike još izraženije kod dnevnih i godišnjih vrednosti. Kod azot-dioksida godišnja granična vrednost koja se primenjuje u Srbiji dvostruko je viša od one koju propisuje nova EU direktiva, a domaći okvir dopušta i veći broj prekoračenja jednočasovne vrednosti.

Regulatorni jaz posebno je izražen kod suspendovanih čestica. Za PM_{10}, domaće zakonodavstvo „dozvoljava" 35 dana godišnje sa prekoračenjem dnevne granične vrednosti, dok nova direktiva EU dozvoljava najviše 18 dana, uz nižu dnevnu graničnu vrednost. Godišnja granična vrednost za PM_{10} u Srbiji dvostruko je viša od nove evropske vrednosti. Kod $PM_{2,5}$ razlika je još značajnija: domaći propisi ne utvrđuju dnevnu graničnu vrednost, dok nova direktiva uvodi i dnevni standard i još strožu godišnju graničnu vrednost.

Kod pojedinih drugih zagađujućih materija razlike su manje, ali takođe ukazuju na potrebu daljeg usklađivanja. Standard za olovo isti je u oba sistema, dok nova evropska vrednost za benzen predstavlja stroži standard. Kod ugljen-monoksida zadržan je isti maksimalni dnevni osmočasovni prosek, ali nova direktiva uvodi i dodatnu dnevnu vrednost. Kod prizemnog ozona oba regulatorna okvira prepoznaju ciljnu vrednost, ali nova EU direktiva dozvoljava manji broj prekoračenja i uvodi dugoročni cilj koji treba postići do 2050. godine.

Kašnjenje u usklađivanju sa novim evropskim standardima znači da Srbija i dalje primenjuje granične vrednosti koje su, za niz ključnih zagađujućih materija, blaže od standarda koje je EU usvojila za period do 2030. godine. To je naročito značajno kod PM_{10}, $PM_{2,5}$, SO_2 i NO_2, jer postojeći regulatorni pragovi mogu dovesti do potcenjivanja nivoa izloženosti stanovništva i odlaganja mera za poboljšanje kvaliteta vazduha.[61]

Srbija ni u 2025. godini nije ispunila obaveze iz Nacionalnog plana za smanjenje emisija (NERP) za velika postrojenja za sagorevanje. Prema izveštaju „Uskladiti ili zatvoriti",[62] termoelektrane na ugalj obuhvaćene NERP-om emitovale su 177.756 tona sumpor-dioksida, što je 5,09 puta više od ukupnih maksimalnih vrednosti na nivou države od 34.898 tona. Istovremeno su prekoračene maksimalne vrednosti za druge zagađujuće materije: emisije praškastih materija iznosile su 4.132 tone, odnosno 1,09 puta više od dozvoljenog nivoa, dok su emisije azotnih oksida bile 1,21 puta više. Srbija je time nastavila višegodišnje neispunjavanje obaveza iz NERP-a, pri čemu sumpor-dioksid ostaje najveći problem.

Posebno se izdvaja TENT B, koji je u 2025. godini emitovao 77.470 tona SO_2, odnosno oko 5,7 puta više od maksimalne dozvoljene emisije utvrđene za ovo postrojenje. Ni postrojenje za odsumporavanje u Kostolcu B nije obezbedilo usklađenost, budući da su emisije SO_2 iznosile 17.452 tone, odnosno oko 3,3 puta više od dozvoljenog nivoa za postrojenje.

61 RERI, „Analiza stanja kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2025. godinu", 2026, dostupno na: https://reri.org.rs/vazduh-u-srbiji-ubija-skoro-10-000-ljudi-godisnje/ (pristupljeno 31. 7. 2026).

62 Bankwatch, „Uskladiti ili zatvoriti: Osam godina smrtonosnih prekršaja koje prave termoelektrane na Zapadnom Balkanu", 2026, dostupno na: https://bankwatch.org/publication/comply-or-close-eight-years-of-deadly-legal-breaches-by-western-balkan-coal-plants

Izveštaj ukazuje i da je, nakon nekoliko godina postepenog smanjenja, u 2025. godini ponovo došlo do rasta emisija NOx, dok smanjenje praškastih materija više nije bilo dovoljno da se ispuni sve stroži prag maksimalnih godišnjih emisija definisanih u NERPu.

Dugotrajno prekoračenje maksimalnih dozvoljenih emisija utvrđenih NERPom već ima i posledice u okviru Energetske zajednice. Sekretarijat Energetske zajednice je još 2021. godine pokrenuo postupak protiv Srbije zbog prekoračenja dozvoljenih količina emisije sumpor-dioksida, a u julu 2025. postupak je proširen izdavanjem obrazloženog mišljenja, kojim je obuhvaćeno i prekoračenje maksimalnih emisija za NOx počevši od 2023. godine.

Sprovođenje propisa

Ocena kvaliteta vazduha – Izveštaj Agencije za zaštitu životne sredine za 2024. godinu

Godišnji izveštaj o kvalitetu vazduha u Srbiji za 2024. godinu objavljen je na veb-stranici Agencije za zaštitu životne sredine (SEPA) u januaru 2026. godine, gotovo osam meseci nakon zakonom propisanog roka. Prema zakonskim odredbama, SEPA je bila dužna da izveštaj za prethodnu godinu objavi do 31. maja tekuće godine. Do kraja izveštajnog perioda, izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2025. godinu nije objavljen, tako da su za analizu kvaliteta vazduha u 2025. godini korišćeni preliminarni podaci iz automatskog monitoringa, koje je pripremila Nacionalna ekološka asocijacija (NEA), kao i izveštaj o kvalitetu vazduha izmeren u mreži građanskog monitoringa, koji je pripremila Beogradska otvorena škola.

Prema Godišnjem izveštaju Agencije za zaštitu životne sredine, vazduh je tokom 2024. godine bio prekomerno zagađen u svih osam aglomeracija u Srbiji – Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Pančevu, Smederevu, Boru, Kosjeriću i Užicu, kao i u još 16 gradova. Prekoračenje graničnih vrednosti suspendovanih čestica

PM_{10} i $PM_{2,5}$ zabeleženo je u Novom Pazaru, Valjevu, Kraljevu i Kruševcu. Gradovi u kojima je zabeleženo prekoračenje granične vrednosti suspendovanih PM_{10} čestica su sledeći: Paraćin (Popovac), Zaječar, Loznica, Šabac, Subotica, Čačak, Kragujevac, Požarevac (Kostolac), Pirot, Kraljevo, Beočin, Sombor i Zrenjanin.[63] Suspendovane čestice PM_{10} i $PM_{2,5}$ i dalje su najrasprostranjenija zagađujuća materija. U Beogradu su, pored suspendovanih čestica, prekoračene i granične vrednosti azot-dioksida, dok je u Boru prekomerno zagađenje utvrđeno zbog PM_{10} čestica i sadržaja olova u njima.

Najviše srednje godišnje koncentracije PM_{10}, prema rezultatima merenja, zabeležene su u Popovcu kod Paraćina, gde je izmereno 59 $\mu g/m^3$, kao i u Zaječaru i Valjevu, sa po 56 $\mu g/m^3$. Visoke prosečne vrednosti registrovane su i u Novom Pazaru i beogradskom naselju Leštane, gde su iznosile 50 $\mu g/m^3$. Najviša pojedinačna dnevna koncentracija izmerena je u Valjevu i iznosila je 296 $\mu g/m^3$, gotovo šest puta više od dnevne granične vrednosti od 50 $\mu g/m^3$. Najviše srednje godišnje koncentracije $PM_{2,5}$ zabeležene su u Novom Pazaru (39 $\mu g/m^3$), Valjevu (33 $\mu g/m^3$) i Kosjeriću (31 $\mu g/m^3$). Indikativna merenja PM_{10} pokazala su još višu srednju vrednost u centru Arilja (66 $\mu g/m^3$), ali ovi rezultati zasnovani su na manjem broju uzoraka i ne mogu se neposredno izjednačiti sa rezultatima fiksnih godišnjih merenja.

Problem nije bio ograničen samo na visoke prosečne koncentracije, već se ogledao i u velikom broju dana sa prekoračenjem dnevne granične vrednosti za PM_{10}. Umesto dozvoljenih 35 dana godišnje, prekoračenja su na mernom mestu Popovac zabeležena tokom 173 dana, u Valjevu tokom 146 dana, na Novom Beogradu tokom 135 dana, u Leštanima tokom 132 dana, u Novom Pazaru tokom 129 dana, a u Radincu kod Smedereva tokom 128 dana. Ovakvi podaci potvrđuju da stanovništvo u brojnim sredinama nije bilo izloženo samo povremenim epizodama zagađenja, već dugotrajno povišenim koncentracijama suspendovanih čestica.

Posebno zabrinjavaju rezultati merenja teških metala u suspendovanim česticama PM_{10} u Boru. Iako godišnja granična vrednost olova nije prekoračena ni na

63 Agencija za zaštitu životne sredine, „Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2024. godine", 2026, dostupno na: https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2026/01/Vazduh2024.pdf

jednom mernom mestu, dnevna granična vrednost olova prekoračena je 14 puta na stanici Bor–Jugopetrol i sedam puta u Gradskom parku. Na stanici Bor–Jugopetrol izmerena je maksimalna dnevna koncentracija olova od 2.898 ng/m^3, gotovo tri puta viša od dnevne granične vrednosti. Istovremeno je srednja godišnja koncentracija arsena na ovoj stanici iznosila 42 ng/m^3, odnosno sedam puta više od ciljne vrednosti od 6 ng/m^3. Prekoračenja arsena zabeležena su i u Gradskom parku i Industrijskoj zoni. Ciljna vrednost kadmijuma od 5 ng/m^3 takođe je prekoračena na sve tri lokacije, pri čemu je na stanici Bor–Jugopetrol izmereno 20 ng/m^3, četiri puta više od ciljne vrednosti. Rezultati potvrđuju da su stanovnici Bora, pored visokih koncentracija suspendovanih čestica, i dalje izloženi specifičnom industrijskom zagađenju teškim metalima.

Podaci za 2024. godinu pokazuju da prekomerno zagađenje vazduha u Srbiji ostaje široko rasprostranjen i dugotrajan problem. Iako je mreža monitoringa proširena, rezultati merenja još nisu praćeni dovoljno brzim donošenjem i sprovođenjem planova kvaliteta vazduha i mera koje bi dovele do merljivog smanjenja zagađenja. Proširen monitoring stoga doprinosi boljem evidentiranju problema, ali bez efikasnijeg postupanja nadležnih institucija još ne dovodi do poboljšanja kvaliteta vazduha.

Ocena kvaliteta vazduha za 2025. godinu – preliminarni podaci Nacionalne ekološke asocijacije (NEA)

Bez zvaničnog izveštaja o kvalitetu vazduha za 2025. godinu, sistematizacija i pregled podataka iz državne mreže, kao i lokalnih mreža za automatski monitoring kvaliteta vazduha pruža sliku o stanju kvaliteta vazduha. Prema analizi Nacionalne ekološke asocijacije, zasnovanoj na podacima automatskog monitoringa kvaliteta vazduha dostupnim u državnoj mreži, tokom 2025. godine stanje kvaliteta vazduha u Srbiji ostalo je neizmenjeno u gradovima u kojima je i prethodno beleženo prekoračenje graničnih vrednosti suspendovanih čestica. Pored toga, u svim gradovima u kojima je monitoring uspostavljen u toku 2025. godine, zabeležena su prekoračenja godišnjih graničnih vrednosti suspendovanih čestica i/ili prekoračenje broja dozvoljenih dana sa prekomernim zagađenjem (prekoračenje dnevne granične vrednosti).[64]

64 Nacionalna ekološka asocijacija NEA, „Vazduh 2025", 2026, dostupno na: https://nea.rs/index.php/2026/01/01/vazduh-2025/

Analiza obuhvata podatke koji su tokom godine bili dostupni u realnom vremenu, zbog čega njene rezultate treba posmatrati kao preliminarnu procenu do objavljivanja zvaničnog godišnjeg izveštaja Agencije za zaštitu životne sredine. Najveći problem i dalje predstavljaju suspendovane čestice $PM_{2,5}$ i PM_{10}, dok prema ovoj analizi nisu zabeležena prekoračenja za sumpor-dioksid i ugljen-monoksid.

Proširenje automatskog monitoringa omogućilo je da se zagađenje evidentira i u gradovima koji ranije nisu bili dovoljno obuhvaćeni merenjima. Tokom 2025. godine pušteno je u rad devet novih automatskih stanica i gotovo 20 novih detektora suspendovanih čestica, a prekoračenja su zabeležena na skoro 90% mernih mesta. Među deset lokacija sa najvišim srednjim godišnjim koncentracijama $PM_{2,5}$ čak sedam se nalazi u gradovima sa novouspostavljenim praćenjem – Zaječaru, Leskovcu, Negotinu, Prokuplju, Kruševcu, Vranju i Šapcu. Ovi nalazi ne moraju nužno ukazivati na naglo pogoršanje samo tokom 2025. godine, već pre svega potvrđuju da je širenjem monitoringa postojeći problem zagađenja postao vidljiv u većem broju sredina.

Najviše srednje godišnje koncentracije $PM_{2,5}$ zabeležene su u Zaječaru (42,9 µg/m^3), Novom Pazaru (42,6 µg/m^3), Leskovcu (41,6 µg/m^3), Negotinu (38,3 µg/m^3) i Prokuplju (37,6 µg/m^3). Na nivou svih analiziranih mernih mesta prosečna koncentracija $PM_{2,5}$ porasla je za 2,8%, dok je izrazit rast u odnosu na 2024. godinu zabeležen na stanici Beograd – Despota Stefana, za 26,8%, u Pirotu, za 23,9%, Čačku, za 14,5%, i Nišu, za 11,8%.

Što se tiče koncentracije suspendovanih PM_{10} čestica, najviše srednje godišnje koncentracije izmerene su u Leskovcu (55,9 µg/m^3), Prokuplju (55,7 µg/m^3), Zaječaru (53 µg/m^3), Novom Pazaru (51,9 µg/m^3) i Valjevu (50,9 µg/m^3). Posebno zabrinjava broj dana sa prekoračenjem dnevne granične vrednosti od 50 µg/m^3, koja ne bi smela biti prekoračena više od 35 dana godišnje. U Prokuplju je prekoračenje zabeleženo tokom 156 dana, u Leskovcu tokom 140, Zaječaru tokom 137, Novom Pazaru tokom 131, a u Valjevu tokom 128 dana. Više od 100 dana sa prekoračenjem registrovano je i na nizu stanica u Beogradu, Šapcu, Popovcu, Čačku, Kruševcu, Nišu, Užicu i Loznici.

Prekoračenja granične vrednosti koncentracije azot-dioksida zabeležena su na tri merna mesta kada je reč o srednjoj godišnjoj vrednosti, dok je najveće prekoračenje utvrđeno na stanici Beograd – Despota Stefana, gde je srednja godišnja koncentracija iznosila 46,6 μg/m^3, a satna granična vrednost bila je prekoračena tokom 197 sati, naspram dozvoljenih 18 sati godišnje.

Nalazi NEA za 2025. godinu pokazuju da u Srbiji nema jasnog i ujednačenog poboljšanja kvaliteta vazduha. Posebno zabrinjava što se najveći broj mernih mesta sa najvišim koncentracijama suspendovanih čestica nalazi upravo u gradovima u kojima je monitoring tek uspostavljen. Među deset lokacija sa najvišim srednjim godišnjim koncentracijama $PM_{2,5}$ čak sedam čine novouspostavljena merna mesta u Zaječaru, Leskovcu, Negotinu, Prokuplju, Kruševcu, Vranju i Šapcu.

Rezultati građanskog monitoringa u 2025. godini

Iako se državna mreža za praćenje kvaliteta vazduha neprekidno širi, brojni gradovi i opštine i dalje nisu pokriveni sveobuhvatnim monitoringom kvaliteta vazduha, te se rezultati dobijeni putem okvirnih merenja, u ograničenom periodu, ne mogu iskoristiti za donošenje zvanične ocene kvaliteta vazduha. Samim tim, za ove gradove i opštine ne važe obaveze koje se odnose na unapređenje kvaliteta vazduha. Sa namerom da pruži bilo kakvu informaciju o kvalitetu vazduha u realnom vremenu i podstakne ustanove na državnom i lokalnom nivou na širenje zvanične mreže za praćenje kvaliteta vazduha, Beogradska otvorena škola nastavila je da širi građanske mreže za monitoring kvaliteta vazduha. Sa tim ciljem, tim Beogradske otvorene škole sačinio je i Analizu kvaliteta vazduha u Srbiji tokom 2025. godine na osnovu podataka iz mreže građanskih senzora za praćenje suspendovanih čestica. Mreža obuhvata više od 340 mernih mesta u preko 100 opština, ali su za potrebe analize korišćeni podaci sa 278 senzora u 85 opština, koji su tokom godine imali najmanje 80% raspoloživih podataka.[65] Iz analize su izostavljeni nizovi sa očiglednim greškama, neuobičajenim ili neuravnoteženim vrednostima tokom merenja.

65 Beogradska otvorena škola, „Kvalitet vazduha u Srbiji u 2025. godini meren u mreži građanskih senzora za monitoring kvaliteta vazduha", 2026, dostupno na: https://www.bos.rs/rs/publikacije/20/2234/kvalitet-vazduha-u-srbiji-u-2025_-godini-meren-u-mrezi-gradanskih-senzora-za-monitoring-kvaliteta-vazduha-2026.html

Građanski senzori nisu zamena za zvanični monitoring, ali mogu pouzdano da ukažu na prostorne obrasce zagađenja i na sredine u kojima je potrebno uspostaviti državna merenja.

Rezultati su posmatrani u odnosu na tri kriterijuma. Za suspendovane $PM_{2,5}$ čestice, godišnja granična vrednost prema domaćem zakonodavstvu iznosi 25 $\mu g/m^3$. Nova Direktiva EU propisuje 10 $\mu g/m^3$, a preporuka Svetske zdravstvene organizacije (SZO) u pogledu godišnje granične koncentracije ove zagađujuće materije iznosi 5 $\mu g/m^3$. Za PM_{10} čestice, godišnja granična vrednost je 40 $\mu g/m^3$, nova granična vrednost EU 20 $\mu g/m^3$, dok SZO preporučuje najviše 15 $\mu g/m^3$.

Kada su u pitanju $PM_{2,5}$ čestice, granična vrednost od 25 $\mu g/m^3$ prekoračena je u 37 od 85 analiziranih opština. Još 28 opština imalo je vrednosti iznad standarda nove Direktive EU, a u preostale četiri opštine koncentracije su bile iznad preporuke SZO. To znači da nijedna analizirana opština nije imala prosečnu koncentraciju $PM_{2,5}$ koja bi bila bezbedna prema svim primenjenim kriterijumima. Najviše vrednosti zabeležene su u Arilju (56,4 $\mu g/m^3$), Zaječaru (49,4 $\mu g/m^3$), Tutinu (48,2 $\mu g/m^3$), Pirotu (48,1 $\mu g/m^3$) i Novom Pazaru (44,4 $\mu g/m^3$).

Što se tiče PM_{10} čestica, godišnja granična vrednost u skladu sa domaćim zakonodavstvom, prekoračena je u 12 opština. U još 64 opštine koncentracije su bile iznad granične vrednosti prema novoj Direktivi EU, dok je osam opština imalo vrednosti više od preporuke SZO. Samo je Čajetina, sa prosečnom koncentracijom od 12 $\mu g/m^3$, ispunila sve posmatrane kriterijume. Najviše srednje godišnje vrednosti PM_{10} zabeležene su u Tutinu (65 $\mu g/m^3$), Arilju (64,5 $\mu g/m^3$), Zaječaru (61 $\mu g/m^3$), Pirotu (55,1 $\mu g/m^3$), Vranju (51,2 $\mu g/m^3$) i Požegi (51,1 $\mu g/m^3$).

Nalazi građanskog monitoringa pokazuju da su visoke koncentracije suspendovanih čestica prisutne i u brojnim manjim gradovima koji nisu obuhvaćeni stalnim zvaničnim merenjima. Kombinacijom kriterijuma zabeleženih koncentracija zagađujućih materija i broja stanovnika izloženih prekomerno zagađenom vazduhu, zaključuje se da se, kao prioritetne opštine za uključivanje u zvanični monitoring, izdvajaju Tutin, Arilje, Bajina Bašta, Gornji Milanovac, Priboj, Batočina, Prijepolje. Uspostavljanje zvaničnog, po mogućnosti automatskog

monitoringa u tim sredinama neophodno je kako bi se formalno utvrdila kategorija kvaliteta vazduha i planirale odgovarajuće mere za smanjenje zagađenja.

Rezultati potvrđuju da je problem zagađenja vazduha teritorijalno širi nego što su raniji, ograničeniji podaci mogli da pokažu. Proširenje mreže za praćenje predstavlja važan pomak, ali istovremeno otkriva da su stanovnici brojnih gradova verovatno i ranije bili izloženi visokim koncentracijama suspendovanih čestica, bez odgovarajućih podataka na osnovu kojih bi nadležni organi reagovali. Uspostavljanje novih mernih mesta stoga mora biti praćeno utvrđivanjem izvora zagađenja, donošenjem i sprovođenjem planova kvaliteta vazduha i konkretnim merama za smanjenje emisija. U suprotnom, širenje mreže doprineće preciznijem evidentiranju problema, ali ne i stvarnom poboljšanju kvaliteta vazduha.

Mere za čist vazduh na nacionalnom i lokalnom nivou

Primena Programa zaštite vazduha

Primena Programa zaštite vazduha u Republici Srbiji za period 2022–2030. značajno zaostaje za rokovima predviđenim Akcionim planom. Iako Program predstavlja osnovni strateški dokument za usklađivanje Srbije sa standardima EU u oblasti kvaliteta vazduha, analiza odgovora šest resornih ministarstava, koje je RERI prikupio tokom marta i aprila 2026. godine putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja, pokazuje da veliki deo aktivnosti sa rokom do kraja 2025. godine nije sproveden ili da za njihovu realizaciju nisu dostavljeni konkretni dokazi. Posebno je problematično to što se odgovori institucija često svode na formalne ili procesne korake – donošenje propisa, prenošenje direktiva, radionice ili opšte informacije – dok izostaju merljivi rezultati koji bi pokazali stvarno smanjenje emisija i unapređenje kvaliteta vazduha.

Najveći broj neizvršenih aktivnosti odnosi se na Ministarstvo zaštite životne sredine, koje je nadležno za sprovođenje najvećeg dela mera. Kao neizvršene

označene su aktivnosti koje se odnose na povećanje kapaciteta za izdavanje integrisanih dozvola, usklađivanje rada velikih i srednjih postrojenja za sagorevanje sa graničnim vrednostima emisija, kao i primenu strožih standarda za mala postrojenja za sagorevanje. Delimičan pomak postoji kod izdavanja integrisanih dozvola za farme, gde je izdato 12 dozvola, ali ostatak postupaka nije okončan zbog nepotpune dokumentacije, nedostatka vodnih dozvola i promena vlasništva, pa se aktivnost ne može smatrati u potpunosti sprovedenom.[66]

Što se tiče Ministarstva rudarstva i energetike, u pristiglim odgovorima navodi se da su direktive koje se odnose na kvalitet goriva i smanjenje sadržaja sumpora u određenim tečnim gorivima prenete u nacionalno zakonodavstvo i da je njihova primena u toku. Međutim, nisu dostavljeni konkretni podaci o završetku programa usklađivanja, potrebnim ulaganjima, niti o zapošljavanju šest novih lica predviđenih za praćenje sprovođenja ovih direktiva. Problemi sa primenom vidljivi su i u drugim resorima. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture nije ojačalo kapacitete za primenu standarda koji se odnose na emisije iz motora za tešku mehanizaciju, dok je primena Uredbe o brodskim pogonskim mašinama odgođena do kraja 2027. godine. Ministarstvo unutrašnje i spoljne trgovine nije potvrdilo uvođenje strožih Euro standarda za uvoz polovnih vozila, iako je Akcionim planom bilo predviđeno dostizanje Euro 5 standarda od 2024. godine, odnosno Euro 6 od 2025. godine.

Zaštita vazduha na lokalnom nivou

Veliki deo odgovornosti za zaštitu vazduha je na jedinicama lokalne samouprave. One su dužne da održavaju lokalnu mrežu za praćenje kvaliteta vazduha, donose planove kvaliteta vazduha i kratkoročne akcione planove, vode i ažuriraju lokalni registar izvora zagađenja, kao i da vrše inspekcijski nadzor nad primenom ovih mera u objektima za koje lokalni organ izdaje odobrenje za gradnju, odnosno upotrebnu dozvolu. Organizacije civilnog društva širom Srbije bile su, tokom izveštajnog perioda, aktivne u oblasti lokalnih politika zaštite vazduha i, kroz svoje delovanje, bavile se ovim pitanjima na opštinskom nivou, od praćenja kvaliteta vazduha, preko zagovaranja i praćenja primene

66 RERI, „Analiza stanja kvaliteta vazduha u Republici Srbiji za 2025. godinu", poglavlje 3, 2026, dostupno na: https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2026/06/Analiza-stanja-kvaliteta-vazduha-u-Republici-Srbiji-za-2025.-godinu.pdf

pomenutih planova, kao i inspekcijskim nadzorom. Tokom izveštajnog perioda, analizirano je nekoliko lokalnih inicijativa, istraživačkih i zagovaračkih poduhvata organizacija civilnog društva iz Kragujevca, Ćićevca, Trstenika, Gornjeg Milanovca i Vranja. Inicijative obuhvataju različite aspekte lokalne politike zaštite vazduha: zagađenje vazduha kao posledica neadekvatnog upravljanja otpadom, nedostatke lokalnog monitoringa, pripremu planova kvaliteta vazduha. Zajednički zaključak jeste da lokalne zajednice raspolažu nedovoljnim podacima, planska dokumenta često kasne ili ne sadrže potrebne mere, dok se reakcije nadležnih organa uglavnom svode na pojedinačne i naknadne intervencije umesto na sistemsko sprečavanje zagađenja.

Kragujevac. Analiza Udruženja „Ekomar" pokazuje da se kvalitet vazduha u Kragujevcu značajno pogoršava tokom grejne sezone, naročito u delovima grada sa velikim brojem individualnih ložišta i intenzivnim saobraćajem. Najizraženija prekoračenja PM_{10} čestica i indeksa crnog dima zabeležena su tokom zimskih i jesenjih meseci, pri čemu se lokacija „Mala vaga" izdvojila kao jedna od najopterećenijih. Iako Grad sprovodi programe subvencionisanja energetske sanacije i zamene sistema grejanja, oni nisu dovoljno povezani sa prostornom raspodelom zagađenja, a građani ukazuju na nedovoljnu informisanost, složene procedure i finansijske prepreke. Predloženo je unapređenje lokalnog monitoringa, izrada digitalnog katastra individualnih ložišta, usmeravanje subvencija prema najzagađenijim naseljima, pojednostavljivanje prijavljivanja i veća podrška energetski ugroženim domaćinstvima.[67]

Ćićevac. Udruženje građana „Okular" ukazalo je na višegodišnji problem nesanitarne deponije Moravište, smeštene između Ćićevca i Varvarina. Usled neadekvatnog upravljanja na deponiji često izbijaju požari, zbog čega često moraju da intervenišu policija i vatrogasne službe, dok građanska merenja ukazuju na visoke koncentracije suspendovanih čestica i isparljivih organskih jedinjenja. Ključni institucionalni problem predstavlja to što opština Ćićevac nikada nije usvojila lokalni Plan upravljanja otpadom, iako je to zakonska obaveza. Udruženje građana „Okular" je, u saradnji sa Timom 42 Leskovac i Beogradskom otvorenom školom, i u skladu sa trenutnom situacijom u pogledu zagađenja vazduha i deponije „Moravište", Opštini Ćićevac podnelo inicijativu

67 Udruženje „Ekomar", „Sezona dima: Kako se Kragujevac greje i šta udiše?", 2026.

za donošenje lokalnog Plana upravljanja otpadom. Inicijativom se zahteva pokretanje njegove izrade, formiranje radne grupe, uključivanje građana i organizacija civilnog društva kroz javni poziv i angažovanje stručnjaka za upravljanje otpadom i zaštitu životne sredine.[68]

Trstenik. Organizacija „Mlado srce" je u okviru javne rasprave o Programu zaštite životne sredine Opštine Trstenik ukazala da se tvrdnja o čistom ili neznatno zagađenom vazduhu, koja proizlazi iz trenutne zvanične ocene kvaliteta vazduha, ne može smatrati osnovanom, jer se na teritoriji opštine ne mere koncentracije suspendovanih PM_{10} i $PM_{2,5}$ čestica, benzena, ugljen-monoksida, prizemnog ozona, arsena, žive, nikla i benzo(a)pirena, što su osnovni parametri kvaliteta vazduha prema važećem zakonodavstvu. U komentarima na predmetni dokument, koje je organizacija „Mlado srce" izradila uz podršku organizacije „Novi put" iz Kraljeva, predlaže se da se u akcioni plan Programa unese izdvajanje sredstava za automatsku mernu stanicu radi adekvatnog monitoringa koncentracija suspendovanih PM_{10} i $PM_{2,5}$ čestica i objavljivanja rezultata u realnom vremenu.[69] Nakon komentara organizacije „Mlado srce" na Predlog programa zaštite životne sredine, Opština Trstenik potvrdila je opredeljenje da uspostavi merenje koncentracija PM_{10} i $PM_{2,5}$ čestica. Predlog da se monitoring vrši putem automatizovane merne stanice prihvaćen je delimično, pa je u Akcionom planu predviđeno uspostavljanje merenja PM_{10} i $PM_{2,5}$ „po mogućstvu instrumentima automatskog merenja".[70]

Gornji Milanovac. U Gornjem Milanovcu ne postoji redovno automatsko praćenje kvaliteta vazduha, iako građanska i povremena merenja koja finansira lokalna samouprava godinama ukazuju na prekoračenja koncentracija suspendovanih čestica. Tokom javnog razgovora „Zašto treba da razgovaramo o vazduhu u Gornjem Milanovcu?",[71] koji je inicijativa TRN organizovala 5. decembra 2025.

68 Beogradska otvorena škola, „Požari na deponiji truju Ćićevac i Varvarin, 20 000 ljudi zahteva rešenje", 8. 12. 2025, dostupno na: https://www.bos.rs/rs/vesti/3/2226/pozari-na-deponiji-truju-cicevac-i-varvarin_-20_000-ljudi-ceka-resenje.html (pristupljeno 28. 7. 2026).

69 Beogradska otvorena škola, „Građani Trstenika zahtevaju automatsku mernu stanicu za vazduh", 15. 12. 2025, dostupno na: https://www.bos.rs/rs/vesti/3/2229/gradani-trstenika-zahtevaju-automatsku-mernu-stanicu-za-vazduh.html (pristupljeno 30. 7. 2026).

70 Izveštaj sa javne rasprave, dostupno na: https://trstenik.rs/javne-rasprave-2025/

71 Beogradska otvorena škola, „Zašto treba da razgovaramo o kvalitetu vazduha u Gornjem Milanovcu", 5. 12. 2025, dostupno na: https://www.bos.rs/rs/vesti/3/2227/zasto-treba-da-razgovaramo-o-vazduhu-u-gornjem-milanovcu-.html

godine uz podršku Beogradske otvorene škole, ukazano je da postojeći sistem monitoringa ne omogućava građanima pravovremene informacije o kvalitetu vazduha, jer rezultati merenja PM čestica mogu biti dostupni tek sa zakašnjenjem od jednog ili dva meseca. Kao posebno zabrinjavajući podatak istaknuto je da je u januaru 2025. godine zabeležena koncentracija $PM_{2,5}$ od 593 μg/m^3.

Nalazi građanskog monitoringa dodatno potvrđuju potrebu da se uspostavi zvanično redovno merenje. Na četiri građanska senzora sa obezbeđenošću podataka većom od 80% tokom 2025. godine, prosečna godišnja koncentracija $PM_{2,5}$ iznosila je 25,7 μg/m^3, što predstavlja prekoračenje domaće godišnje granične vrednosti. Inicijativa TRN je zbog toga u januaru 2026. godine od Opštine Gornji Milanovac zatražila da obezbedi sredstva i uspostavi redovno praćenje kvaliteta vazduha 365 dana godišnje, prvenstveno postavljanjem automatske merne stanice, uz javnu dostupnost rezultata u realnom vremenu. Kao alternativu inicijativa predlaže kontinuirano gravimetrijsko merenje preko ovlašćene institucije.

Zahtev je upućen Opštini Gornji Milanovac, Ministarstvu zaštite životne sredine i Agenciji za zaštitu životne sredine, a TRN je predložio da se odgovarajuća mera uključi i u lokalni Program kontrole kvaliteta vazduha, sa realizacijom tokom 2026. godine. Pored nabavke i postavljanja stanice, zahtev obuhvata transparentno objavljivanje podataka i uključivanje stručne i zainteresovane javnosti u planiranje i sprovođenje mere.

Vranje. Vranje je jedan od gradova koji su sveobuhvatan monitoring kvaliteta vazduha dobili tek u februaru 2025. godine. Građanski monitoring prisutan je već nekoliko godina. Organizacija „Tim 42" iz Leskovca pripremila je analizu kvaliteta vazduha u Vranju, oslanjajući se i na novouspostavljeni državni i na građanski monitoring. Na državnoj automatskoj mernoj stanici u Beogradskoj ulici, tokom 2025. godine zabeleženo je 77 dana sa prekoračenjem dnevne granične vrednosti PM_{10}, pri čemu su tokom zimskih meseci dnevne koncentracije PM_{10} i $PM_{2,5}$ dostizale 100–200 μg/m^3, a najviše vrednosti u januaru prelazile i 200 μg/m^3[72]. Građanski monitoring pokazao je sličan sezonski obrazac i veliki

72 Tim 42, „Doprinos izradi ocene stanja kvaliteta vazduha na teritoriji Grada Vranja", 2026, str. 10, dostupno na: https://tim42.org.rs/publikacije/

broj prekoračenja na više lokacija u gradu: 64 dana u Hilandarskoj ulici, sa najvišim vrednostima PM_{10} od 110 do 176 μg/m^3; 74 dana u Ulici Miodraga Stojkovića, gde je PM_{10} dostizao 240–250 μg/m^3, a $PM_{2,5}$ 200–210 μg/m^3; i čak 132 dana sa prekoračenjem PM_{10} u Ulici vojvode Putnika tokom perioda za koji su bili dostupni podaci u 2025. godini, uz dnevne koncentracije PM_{10} od preko 180–200 μg/m^3 i $PM_{2,5}$ često iznad 120–150 μg/m^3. Analiza procenjuje da će vazduh biti svrstan u drugu kategoriju, čime nastaje obaveza donošenja Plana kvaliteta vazduha. Kao pripremu za Plan, Grad treba da prikupi detaljne podatke o emisijama iz privrede, domaćinstava, saobraćaja, javnih objekata i deponija, kao i odgovarajuće meteorološke i geoprostorne podatke, kako bi mere bile zasnovane na celovitoj oceni stanja i stvarnim izvorima zagađenja.

Analizirane inicijative pokazuju da se lokalni problemi razlikuju prema dominantnim izvorima zagađenja, ali da su institucionalni nedostaci veoma slični. Uočeni su nedovoljno razvijen monitoring, nepotpuni registri izvora emisija, kašnjenje planskih dokumenata, neusklađenost mera sa stvarnim područjima najvećeg zagađenja, nedovoljno uključivanje javnosti. Organizacije civilnog društva popunjavaju važne praznine sprovodeći građanska merenja, analize, učešće u javnim raspravama i nadzor nad postupanjem institucija. Njihove inicijative ukazuju da unapređenje kvaliteta vazduha zahteva povezivanje monitoringa sa planiranjem i budžetiranjem mera, pravovremeno reagovanje lokalnih vlasti, transparentno uključivanje građana i doslednu primenu propisa.

Energetsko siromaštvo i mere za čist vazduh

Program subvencionisanja energetske sanacije domaćinstava predstavlja jedan od glavnih instrumenata države za unapređenje energetske efikasnosti, pri čemu je način usmeravanja podrške ka najugroženijim domaćinstvima umnogome promenjen između 2024. i 2025. godine. U 2024. godini podrška u visini do 90% vrednosti investicije bila je namenjena energetski ugroženim kupcima kroz poseban javni poziv, a jedinice lokalne samouprave same su odlučivale da li će ovu vrstu podrške sprovoditi. Za ovu kategoriju korisnika bilo je opredeljeno oko 220 miliona dinara, naspram oko 1,9 milijardi dinara namenjenih ostalim korisnicima. Od 2025. godine podrška najugroženijim domaćinstvima više nije opciona za jedinice lokalne samouprave: sve one koje

učestvuju u programu raspisuju jedinstveni javni poziv za građane, dok je pravo na subvenciju do 90% prošireno sa energetski ugroženih kupaca na širu grupu socijalno najugroženijih domaćinstava, koja ispunjavaju kriterijume utvrđene javnim pozivom.[73]

RES fondacija je analizirala sprovođenje programa „Čista energija i energetska efikasnost za građane", sa posebnim osvrtom na pitanje da li javna sredstva namenjena unapređenju energetske efikasnosti zaista dopiru do domaćinstava sa nižim prihodima. Analiza javnih poziva sprovedenih tokom 2023, 2024. i 2025. godine pokazuje izraženu neravnotežu u pristupu podršci. Na konkursima sprovedenim na osnovu poziva iz 2024. godine izabrana su svega 153 energetski siromašna domaćinstva, naspram 7.215 ostalih korisnika. RES fondacija zaključuje da model sufinansiranja pogoduje domaćinstvima koja mogu da obezbede veće sopstveno učešće i ulažu u veći broj mera, dok finansijske i administrativne prepreke otežavaju pristup programu upravo najranjivijim domaćinstvima.

Dodatni problem predstavljaju spora realizacija i nedovoljna transparentnost programa. Do prve polovine novembra 2025. godine 91% jedinica lokalne samouprave, uključenih u konkurs iz 2024. godine, raspisalo je pozive za krajnje korisnike, 55% ih je okončalo, dok je svega 49% objavilo potpune podatke o korisnicima i utrošku javnih sredstava. Prema nalazima Državne revizorske institucije, samo 8,8% jedinica lokalne samouprave sprovelo je mere iz konkursa 2023. godine u predviđenom roku od godinu dana, dok 58% njih nije završilo ni nakon gotovo dve godine.[74]

73 Ministarstvo rudarstva i energetike, „Projekat „Čista energija i energetska efikasnost za građane (SURCE)", dostupno na: https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/2149/projekat-cista-energija-i-energetska-efikasnost-za-gradjane-surce.php (pristupljeno 7. 8. 2026).

74 RES Fondacija, „Čija je energetska efikasnost? Čista energija za neke građane. Dopunjeno izdanje", decembar 2025. godine, dostupno na: https://resfoundation.org/rs/category/pregledi-javne-politike/

Filteri za individualna ložišta – rešavanje posledice umesto uzroka i kašnjenja

Grad Beograd je tokom 2024. godine sproveo javnu nabavku za 150.000 filtera za dimnjake individualnih ložišta, procenjene vrednosti 747 miliona dinara. Odluka o dodeli ugovora doneta je 31. decembra 2024. godine, u vrednosti od oko 746,9 miliona dinara, dok je ugradnja filtera planirana tokom 2025. i 2026. godine, i to 80.000 filtera u prvoj i 70.000 u drugoj godini. Prema podacima o nabavci, filteri bi trebalo da smanje emisije suspendovanih čestica PM_{10} za najmanje 40%. Opravdanost ovakvog pristupa kritikovale su organizacije civilnog društva. Centar za zelene politike (CZP) ukazao je na nejasnoće u vezi sa načinom rada i deklarisanom efikasnošću filtera, sposobnostima izvođača da obezbede njihovu masovnu ugradnju i održavanje, kao i na moguće probleme u funkcionisanju dimnjaka. CZP je ocenio i da bi efekat mere na ukupne emisije PM_{10} u Beogradu mogao biti mnogo manji od deklarisanog smanjenja na nivou pojedinačnog ložišta.[75] RES fondacija je takođe dovela u pitanje postojanje dovoljno čvrste dokazne osnove za masovnu primenu istog tehničkog rešenja na različitim tipovima uređaja, goriva i dimnjaka, ističući da bi sistemske mere trebalo prvenstveno usmeriti na unapređenje kvaliteta sagorevanja, zamenu neefikasnih uređaja za grejanje na čvrsta goriva i primenu standarda eko-dizajna.[76] Sprovođenje ove mere počelo je tokom 2025. godine, kada je Grad Beograd objavio informaciju o ugradnji prvih filtera u Lazarevcu, a potom i o pojedinačnim ugradnjama u drugim gradskim opštinama. Međutim, pregled zvaničnih veb-stranica Grada Beograda i gradskih opština pokazuje da do juna 2026. godine nisu javno dostupni objedinjeni podaci o broju stvarno ugrađenih filtera, niti o stepenu ostvarenja planiranog cilja od 80.000 filtera za 2025. godinu.[77] Grad je u aprilu 2026. ponovo pozvao građane da se prijave i najavio nastavak ugradnje nakon grejne sezone, dok se informacije na sajtovima gradskih opština uglavnom odnose na otvorene ili produžene javne pozive, raspoloživ broj filtera i način prijavljivanja, a ne na rezultate realizacije. Tako

75 Centar za zelene politike, „Da li su filteri rešenje za problem zagađenog vazduha u Beogradu", 6. 10. 2025, dostupno na: https://czp.org.rs/opinion/da-li-su-filteri-resenje-za-problem-zagadjenog-vazduha-u-beogradu/ (pristupljeno 7. 8. 2026).

76 RES fondacija, „Standard. Da ne bude hladno. I da ne smrdi", 24. 12. 2024, dostupno na: https://resfoundation.org/rs/standard-da-ne-bude-hladno-i-da-ne-smrdi/ (pristupljeno 7. 8. 2026).

77 Pretraga veb-stranica Grada Beograda i gradskih opština poslednji put izvršena 7. 8. 2026.

je, na primer, na Paliluli i tokom 2026. godine trajao javni poziv za raspodelu više od 26.000 filtera, bez objavljenog podatka o broju već ugrađenih uređaja. Odsustvo zbirnih podataka otežava procenu u kojem obimu je mera sprovedena u odnosu na planirani obuhvat, ali i procenu njenog stvarnog doprinosa smanjenju emisija suspendovanih čestica iz individualnih ložišta.

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na državnom i lokalnom nivou.

Sprovođenje propisa

2. Obezbediti da nadležne institucije sprovode propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i za obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.
3. U mesečne informacije o zabeleženim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) uključiti i podatke o analizatorima koji nisu radili tog meseca. Pored toga, obezbediti zbirni prikaz prekoračenja zagađenja u mesečnim tabelama, kako bi za svaki mesec bila dostupna informacija koliko je tačno dana od početka godine, zaključno sa tim mesecom, bilo prisutno prekomerno zagađenje. Ova informacija je važna jer ne postoje mesečna ograničenja za broj dana sa dozvoljenim prekoračenjem već samo godišnja.
4. Odgovorni akteri za praćenje kvaliteta vazduha treba da obezbede pouzdano održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.
5. Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost i da omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.

Finansiranje

6. Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.

KVALITET VAZDUHA

7 od 10

gradova sa najvećim koncentracijama $PM_{2.5}$ u 2025. su gradovi sa novouspostavljenim monitoringom.

Proširenje mreže monitoringa pokazalo je da su među najzagađenijim gradovima i sredine koje ranije nisu bile adekvatno obuhvaćene merenjima.

R. br.	Grad	Koncentracija $PM_{2.5}$	Nova stanica
1	Zaječar	42,9	DA
2	Novi Pazar	42,6	DA
3	Leskovac	41,6	DA
4	Negotin	38,3	DA
5	Prokuplje	37,6	DA
6	Kruševac	36,6	DA
7	Vranje	35,5	DA
8	Valjevo	33,9	NE
9	Šabac	32,7	NE
10	Užice	31,9	NE

Izvor: *Nacionalna ekološka asocijacija (NEA), Vazduh 2025.*







Upravljanje otpadom

Pregled

U decembru 2025. godine donet je novi Zakon o upravljanju otpadom[78] kojim je omogućen uvoz neopasnog otpada radi korišćenja u energetske svrhe. Zakon nije na adekvatan način sagledao kompleksnost sistema upravljanja otpadom, pa je proces njegovih izmena i dopuna započet svega pet meseci nakon donošenja.

U 2025. godini broj registrovanih požara na deponijama dostigao je novi rekord od 2.217,[79] što ukazuje da je svakoga dana u proseku u Srbiji gorelo šest deponija.

Izmenjen je sistem finansiranja tretmana otpada koji, nakon upotrebe, postaje poseban tok otpada. Sama izmena sistema izazvala je poteškoće kod pojedinih reciklera i stvorila višemesečni „vakuum", u kojem je generisanje ove vrste otpada nastavljeno, ali bez jasne slike o tome kako će njegov tretman biti finansiran. Ovo je dovelo do gomilanja ovakvog otpada kod generatora, kao i do njegovog neadekvatnog odlaganja u životnoj sredini.

Inspekcijski nadzor bio je prvenstveno usmeren na privredne subjekte i preduzetnike, dok su slučajevi nepoštovanja zakonskih odredbi od strane jedinica lokalnih samouprava i dalje ostali bez adekvatne reakcije i sankcija.

Strateški i zakonodavni okvir

Donošenje novog Zakona o upravljanju otpadom ključni je događaj koji je obeležio posmatrani period od juna 2025. do juna 2026. godine. Iako je donošenje novog zakona dugo zagovarano i pojavljivalo se kao preporuka u prethodnim

78 Zakon o upravljanju otpadom, „Sl. glasnik RS" br. 104/2025 (https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2025/109/35/reg)

79 Ministarstvo unutrašnjih poslova – Odgovor na informaciju od javnog značaja 07.7 Broj 35/2026 od 24. 2. 2026.

Izveštajima iz senke, usvojena rešenja koja je definisao i/ili redefinisao nisu iskorišćena kao prilika da se suštinski unapredi regulatorni okvir u oblasti životne sredine. Celokupan proces započet je kao proces izmena i dopuna postojećeg Zakona, a završen je donošenjem novog Zakona o upravljanju otpadom. Radna grupa[80] formirana da direktno učestvuje u ovom procesu, ni jednog trenutka nije imala priliku da vidi nacrt novog Zakona o upravljanju otpadom, već je davala komentare na važeći Zakon. Ministarstvo zaštite životne sredine je pritom imalo jasan stav o tome koji će komentari i predlozi biti uvršteni u predlog Nacrta i da će konačnu odluku doneti Kabinet ministra zaštite životne sredine, bez obzira na stavove iznete na Radnoj grupi.

Brzina kojom su ostale institucije dale saglasnost na nacrt novog Zakona o upravljanju otpadom ukazuje na nameru da se u što kraćem roku usvoji ključna izmena – uvoz neopasnog otpada radi iskorišćenja u energetske svrhe, koji je do donošenja ovog zakona bio zabranjen. Zagovornici uvoza otpada radi iskorišćenja u energetske svrhe na radnoj grupi bili su Pokrajinski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine AP Vojvodine, Privredna komora Srbije i Asocijacija srpske energetski intenzivne industrije, dok su protiv uvoza bili predstavnici organizacija civilnog društva. Omogućavanje uvoza otpada radi iskorišćenja u energetske svrhe potvrđuje da je postojeći sistem nesposoban da od domaćeg otpada proizvede dovoljne količine goriva (RDF/SRF). Nedostatak volje lokalnih samouprava, koje su odgovorne za komunalni otpad, ali i pritiska viših instanci, doveli su do stanja da se otpad u Srbiji u velikoj meri i dalje odlaže na nesanitarne i divlje deponije, umesto da se od njega proizvodi gorivo (RDF/SRF) za kojim postoji potreba u domaćoj industriji.

Način rada Radne grupe još je jedna potvrda da nadležne institucije uključivanje civilnog sektora i drugih zainteresovanih strana u procese donošenja propisa i dalje shvataju samo kao formalnost koju treba ispuniti. Radna grupa za izradu Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom formirana je 29. avgusta 2025. godine, a prvi sastanak imala je već 2. septembra iste godine. Od ukupno 46 članova organizacije civilnog društva imale su svega tri predstavnika, dok su Ministarstvo zaštite životne sredine

80 Rešenje o obrazovanju Radne grupe za izradu Nacrta izmena i dopuna Zakon o upravljanju otpadom (https://www.activity4sustainability.org/wp-content/uploads/2025/09/Resenje-o-formiranju-radne-grupe-ZuO.pdf)

zajedno sa jednim predstavnikom Agencije za zaštitu životu sredinu, koja je pod njihovom direktnom upravom, imali apsolutnu većinu od 24 člana. Ako se ovom broju doda i 10 predstavnika ostalih ministarstava, jasno se uočava nesrazmera u mogućnosti da se čuje mišljenje koje ne dolazi iz ministarskih kabineta. Privreda je imala šest predstavnika u radnoj grupi i to većinom iz kompanija koje su članice Asocijacije srpske energetski intenzivne industrije, dok su po jednog predstavnika imali Privredna komora Srbije, javna komunalna preduzeća i Pokrajinski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine AP Vojvodine. Sastanci Radne grupe održavani su svake nedelje, što je jasno pokazalo hitnost.

Da novi Zakon o upravljanju otpadom nije bio zasnovan na sveobuhvatnom sagledavanju sistema pokazuje i činjenica da je već u maju 2026. godine, svega pet meseci nakon njegovog donošenja, započet proces izrade izmena i dopuna i formiranja nove radne grupe za izradu Nacrta izmena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom.

Kada su u pitanju prateći propisi i podzakonski akti, novi Zakon propisuje rok od godinu dana za donošenje novih propisa koje predviđa (član 112) i za usklađivanje poslovanja pravnih i fizičkih lica sa novim Zakonom (član 111), dok ostala podzakonska akta doneta na osnovu starog Zakona ostaju na snazi do donošenja novih (član 113). Usklađivanje sa novim Zakonom, pa donošenje novih izmena i dopuna Zakona za koje će ponovo biti potrebno usklađivanje u veoma kratkom roku, predstavlja značajno opterećenje za celokupan sistem upravljanja otpadom. Sam sistem upravljanja otpadom suočava se već dugi niz godina sa ozbiljnim nedostatkom kapaciteta. Ovakav način donošenja zakona, na brzinu, bez šireg društvenog dijaloga i sagledavanja celokupnog sistema upravljanja otpadom dodatno otežava njegovo sprovođenje i povećava rizik da propisi ostanu mrtvo slovo na papiru.

Sprovođenje propisa

Sistemsko zanemarivanje pitanja upravljanja komunalnim otpadom potvrđuje i broj registrovanih požara na deponijama, koji iz godine u godinu obara rekorde: u 2024. godini zabeležen je 2.171 požar, da bi taj broj u 2025. godini narastao na 2.217, prema podacima Ministarstva unutrašnjih poslova. Ovo znači da je tokom 2025. godine svakoga dana u proseku u Srbiji gorelo šest deponija, proizvodeći direktne posledice po životnu sredinu i zdravlje ljudi.

Ozbiljnost ovog problema u životnoj sredini prepoznao je Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP), koji je sa partnerskim organizacijama u 2025. godini pokrenuo projekat „Promovisanje politika cirkularnosti i pravilnog upravljanja poljoprivrednim i komunalnim otpadom radi poboljšanja kvaliteta vazduha u urbanim sredinama i otpornosti na zdravstvene, ekonomske i socijalne šokove u odabranim zemljama korisnicama u Azijsko-pacifičkom regionu i Zapadnom Balkanu". Projekat se sprovodi u Srbiji, Indiji i Bosni i Hercegovini, a njegov cilj je da se, unapređenjem sistemskih rešenja u svakoj od zemalja učesnica, smanje štetne posledice koje požari na deponijama i paljenje organskog otpada u poljoprivredi imaju na zagađenje vazduha i zdravlje ljudi.

Pored već navedenih propisa, u izveštajnom periodu doneta su još dva značajna akta: Uredba o listama otpada za prekograničnо kretanje, sadržini i izgledu uputstva za popunjavanje obaveštenja i dokumenta koji prate prekogranično kretanje otpada („Sl. RS", br. 19/2026) i Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadu („Sl. RS", br. 30/2026). Primena ovih propisa trebalo bi da doprinese unapređenju sistema upravljanja otpadom, sa posebnim akcentom na regulisanju upravljanja medicinskim otpadom i prekograničnom kretanju otpada.

Ključna publikacija na osnovu koje se može pratiti upravljanje otpadom u Srbiji jeste Izveštaj o upravljanju otpadom u Republici Srbiji, koji jednom godišnje priprema i izdaje Agencija za zaštitu životne sredine. Iako je proces dostavljanja podataka u upravljanju otpadom u najvećoj meri digitalizovan i ima jasno

propisan zakonski rok (31. mart tekuće godine, za prethodnu godinu), podaci o količinama otpada i stanju u upravljanju otpadom za 2024. godinu objavljeni su tek u novembru 2025. godine, osam meseci nakon roka za njihovo dostavljanje.

Praksa, nažalost, pokazuje da Ministarstvo zaštite životne sredine, kada civilni sektor zatraži pojedine javne podatke iz ove oblasti pre objavljivanja Izveštaja – putem propisanog mehanizma pristupa Informacijama od javnog značaja – njihovo dostavljanje odlaže do trenutka objavljivanja godišnjeg izveštaja, iako za ovakvo postupanje ne postoji nikakvo uporište u važećoj regulativi. Kašnjenje sa objavljivanjem podataka i ne dostavljanje traženih informacija pre objavljivanja izveštaja onemogućava praćenje stanja u upravljanju otpadom, kako u pitanju količina otpada koji se generiše, tretira, izvozi ili uvozi, tako i u pogledu pravnih subjekata koji su nosioci ovih aktivnosti. Ovo umanjuje celokupnu transparentnost sistema i mogućnost praćenja njegovog razvoja, a u praksi znači da u julu 2026. godine, javnost raspolaže podacima za 2024. godinu, dok su podaci koji se odnose na 2025. godinu, a zakonski su bili obavezni da se dostave Agenciji za životnu sredinu do 31. marta 2026. godine za prethodnu 2025. godinu, dostupni samo uskom krugu zaposlenih u institucijama.

Inspekcijski nadzor

U januaru 2026. godine objavljen je Izveštaj o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine za 2025. godinu.[81]

Iz izveštaja se zaključuje da su tokom 2025. godine vršeni redovni inspekcijski nadzori kod operatera koji poseduju dozvole za upravljanje otpadom (sakupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje otpada), kao i da je inspekcija sprovodila i preventivne aktivnosti.

Na osnovu dopisa Agencije za zaštitu životne sredine, Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini obradio je predmete 1.792 pravna lica i preduzetnika, uvoznika proizvoda koji nakon upotrebe postaju posebni tokovi otpada, koji nisu izvršili zakonsku obavezu izveštavanja u Nacionalnom

81 Izveštaj o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine, https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godisnji%20Izvestaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zzs%20za%202025.pdf

registru izvora zagađivanja, za izveštajnu 2023. godinu. U skladu sa Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara, nadležnim prekršajnim sudovima podneti su zahtevi za pokretanje prekršajnih postupaka.

Od ukupnog broja podnetih zahteva, Sektoru su u papirnoj formi od prekršajnih sudova pristigle prvostepene odluke za 809 pravnih lica. Od tog broja, u 583 predmeta zahtevi su odbijeni. U 45 predmeta doneta su rešenja o obustavi postupka, a u tri slučaja sudovi su se oglasili mesno nenadležnim. U 30 predmeta sudovi su naložili dopunu zahteva, u četiri predmeta upućeni su pozivi za svedočenje, dok je u tri slučaja postupak prekinut.

Za preostalo 141 pravno lice postupci su okončani donošenjem presuda: u četiri slučaja okrivljeni su oslobođeni odgovornosti, u 88 predmeta izrečene su novčane kazne, a u 49 predmeta opomene.

Zakon jasno pripisuje obavezu jedinice lokalne samouprave da vodi evidenciju o komunalnom otpadu i podatke iz te evidencije dostavi Agenciji za zaštitu životne sredine do 31. marta tekuće godine (član 94). Bez adekvatne reakcije nadležnih institucija ova zakonska odredba ostaje neprimenjena, te će veliki broj jedinica lokalnih samouprava nastaviti da ne dostavlja tražene podatke. Do sada nismo uspeli da pronađemo podatak da je ovakvo postupanje izazvalo bilo kakvu inspekcijsku reakciju ili sankciju, osim da se nepoštovanje zakonske obaveze ponavlja iz godine u godinu.

Finansiranje

Donošenjem Uredbe o prestanku važenja Uredbe o visini i uslovima za dodelu podsticajnih sredstava 26. decembra 2025. godine („Sl. glasniku RS", br. 118/2025) prestao je da funkcioniše dosadašnji sistem finansiranja podsticaja za reciklažu posebnih tokova otpada, čime je napravljen vakuum u rešavanju otpada koje je obuhvatala ova uredba. Kao posledica takve odluke, većina reciklažnih kompanija prestala je da preuzima ove vrste otpada i otpustila

značajan broj radnika, a posledice su se osetile i u celoj mreži sakupljača. Vlada Srbije donela je 4. juna 2026. godine Uredbu o vrsti, kriterijumima, elementima, uslovima i načinu dodele podsticajnih sredstava operaterima koji vrše ponovnu upotrebu i ponovno iskorišćenje otpada u svrhu dodele podsticajnih sredstava u periodu od 2026. do 2028. godine („Sl. glasnik RS", br. 49/2026). Na osnovu Uredbe, Ministarstvo zaštite životne sredine, 17. juna 2026. godine, raspisuje Javni konkurs za dodelu pomoći male vrednosti operaterima koji vrše ponovnu upotrebu i ponovno iskorišćenje otpada za 2026. godinu, na koji zainteresovani operateri mogu da se jave do 1. jula 2026. godine.

Ovakav pristup otvara mnoga pitanja, a jedno od važnijih je: na koji način će biti rešen otpad nastao u „vakuum" periodu – od ukidanja starog sistema 25. decembra 2025. godine do trenutka kada zaživi novi sistem? Bez obzira na pravni i finansijski „vakuum" (koji je trajao najmanje šest meseci) posebni tokovi otpada koji u velikoj meri obuhvataju i opasni otpad, neće prestati da se generišu, jer izmena sistema očigledno nije vremenski usklađena niti pažljivo osmišljena. Postavlja se i pitanje šta će se desiti sa naknadama, koje građani plaćaju za zbrinjavanje proizvoda koji nakon upotrebe postaju posebni tokovi otpada, a koje je država nastavila da naplaćuje, iako nije osmislila sistem njihovog namenskog korišćenja za svrhu za koju su i prikupljene. Ovo pitanje provlači se i kroz druge oblasti zaštite životne sredine, jer od trenutka ukidanja Fonda za zaštitu životne sredine 2012. godine sredstva koja se naplate kroz različite „ekološke" naknade i takse sistemski se preusmeravaju na druge troškove koji nemaju nikakve veze sa zaštitom životne sredine.[82] Pored toga, upitna je i sama formulacija finansijske podrške za tretman posebnih tokova otpada kao državne pomoći male vrednosti.

82 Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/FS-Investicije-u-zastitu-zivotne-sredine.pdf

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Obezbediti partnerski odnos sa civilnim i privrednim sektorom prilikom donošenja propisa, kao i jasnu komunikaciju sa javnošću zasnovanu na dijalogu potkrepljenom argumentima i činjenicama.
2. Podsticati uključivanje industrije u primenu principa cirkularne ekonomije i obezbediti iz budžeta Republike Srbije sredstva za realizaciju aktivnosti predviđenih programom.
3. Doneti jasne smernice za način evidencije preuzimanja opasnog otpada od fizičkih lica.

Sprovođenje propisa

4. Analizirati uticaj rada postrojenja na rešavanje problema tretmana opasnog otpada u Srbiji.
5. Obezbediti kapacitete za zbrinjavanje opasnog otpada u Srbiji i analizirati doprinos postojećih i planiranih postrojenja rešavanju potreba za njegovim tretmanom, posebno u kontekstu očekivane zabrane izvoza opasnog otpada.
6. Ukoliko izvoz opasnog otpada nije moguć, obezbediti kapacitete za njegov tretman i trajno skladištenje u Republici Srbiji, uz analizu uticaja rada postojećih i planiranih postrojenja na rešavanje potreba za tretmanom opasnog otpada u Srbiji.
7. Obezbediti finansijsku podršku civilnom sektoru i što pre okončati upravni spor koji je započet zbog dodele sredstava suprotno uslovima konkursa.

8. Sprovesti detaljnu istragu o propustima u radu Regionalnog centra za upravljanje otpadom „Duboko" u Užicu, utvrditi odgovornost za nastale nepravilnosti i preduzeti odgovarajuće mere u skladu sa zakonom, uključujući sankcionisanje odgovornih lica. Tokom celog procesa, obezbediti transparentnost svih podataka i informacija relevantnih za utvrđivanje činjenica i odgovornosti.

Finansiranje

9. Umesto oslanjanja na kreditne aranžmane, obezbediti kapacitete i političku podršku za korišćenje dostupnih EU fondova i bespovratnih sredstava za izgradnju infrastrukture, uz potpunu transparentnost procesa i svih povezanih troškova.

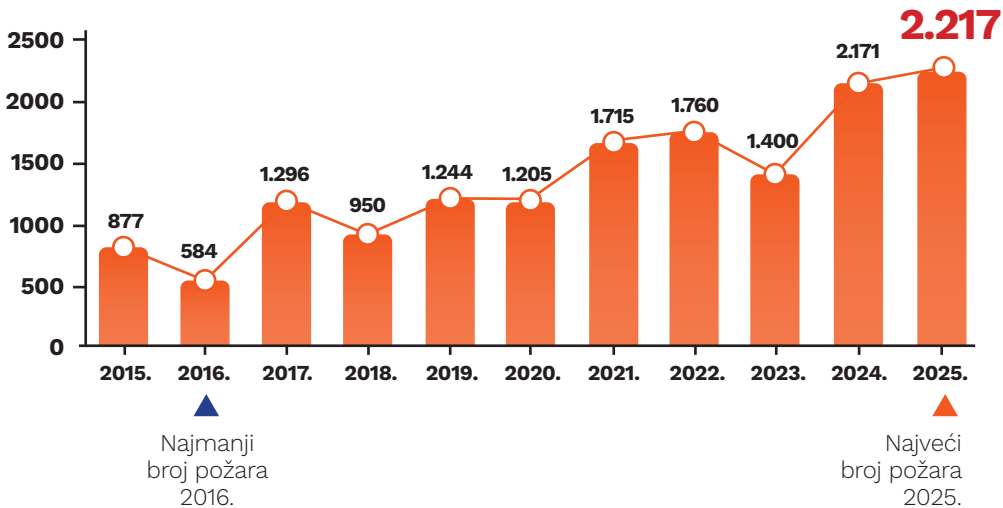
UPRAVLJANJE OTPADOM

POŽARI NA DEPONIJAMA

877
požara
u 2015. godini

2.217
požara
u 2025. godini

BROJ REGISTROVANIH POŽARA NA DEPONIJAMA U SRBIJI (2015–2025)



2,5
puta

više **požara** nego 2015. godine

KOALICIJA 27


Kvalitet
vode

Pregled

Deo Poglavlja 27 koji se odnosi na vode obavezuje zemlje kandidate da usklade nacionalno zakonodavstvo sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU). Cilj tih propisa je zaštita zdravlja ljudi, očuvanje vodenih ekosistema i održivo upravljanje vodnim resursima. Stoga ova oblast ne obuhvata samo kvalitet voda, već i sveukupno upravljanje površinskim i podzemnim vodama. Prema Zakonu o vodama[83] Republike Srbije, integralno upravljanje vodama čini skup mera i aktivnosti usmerenih na održavanje i unapređenje vodnog režima, obezbeđivanje potrebnih količina voda, zahtevanog kvaliteta, za različite namene, zaštitu voda od zagađivanja i zaštitu od njihovog štetnog dejstva. Ove aktivnosti sprovode se na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou kroz rad više nadležnih ministarstava, organa Autonomne pokrajine, jedinica lokalne samouprave i javnih preduzeća.

S obzirom na složen institucionalni okvir, pre ocene ostvarenog napretka, vredi podsetiti na ključne obaveze koje Evropska unija postavlja pred države kandidate u oblasti voda, imajući u vidu da pravne tekovine EU u ovoj oblasti zahtevaju usvajanje i sprovođenje više međusobno povezanih direktiva i uredbi. One uključuju:

- Okvirnu direktivu o vodama,[84] krovni propis čiji je cilj očuvanje i zaštita površinskih i podzemnih voda radi obezbeđivanja dovoljnih količina voda odgovarajućeg kvaliteta za potrebe ljudi i prirode, kroz uspostavljanje jedinstvenog i transparentnog institucionalnog okvira koji podstiče učešće javnosti u upravljanju vodama.
- Direktivu o kvalitetu vode namenjene za ljudsku potrošnju[85] koja štiti zdravlje ljudi obezbeđivanjem da voda bude zdravstveno ispravna i čista,

83 Zakon o vodama, „Sl. glasnik RS", 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018, 95/2018 – dr. zakon

84 Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy, OJ L 327, 22. 12. 2000, p. 1.

85 Directive (EU) 2020/2184 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on the quality of water intended for human consumption (recast), OJ L 435, 23. 12. 2020, pp. 1–62.

te unapređuje pristup takvoj vodi. Propisuje standard kvaliteta i obavezu informisanja javnosti o kvalitetu vode.

- Direktivu o prečišćavanju gradskih otpadnih voda[86] koja uspostavlja pravila za sakupljanje, tretiranje i ispuštanje komunalnih i određenih industrijskih otpadnih voda, radi zaštite životne sredine od njihovih štetnih efekata.
- Direktivu o vodi za kupanje,[87] koja prati i klasifikuje kvalitet voda za kupanje radi zaštite javnog zdravlja tokom rekreativne upotrebe i obaveštava javnost o kvalitetu vode i incidentima zagađenja.
- Direktivu o zaštiti podzemnih voda od zagađivanja i pogoršavanja kvaliteta[88] koja dopunjuje Okvirnu direktivu o vodama tako što propisuje mere za sprečavanje i kontrolu zagađenja podzemnih voda, utvrđivanje njihovog dobrog hemijskog statusa i sprečavanje pogoršanja stanja podzemnih vodnih tela.
- Propise o zaštiti voda od zagađivanja iz industrijskih izvora i poljoprivrede, tj. Direktivu o industrijskim emisijama (integrisano sprečavanje i kontrola zagađenja),[89] Direktivu o zaštiti voda od zagađivanja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (Nitratna direktiva)[90] i Direktivu o standardima kvaliteta životne sredine u oblasti politike voda.[91]
- Direktivu o poplavama[92] kojom se uspostavlja okvir za procenu i upravljanje rizicima od poplava da bi se smanjile štetne posledice po zdravlje ljudi, životnu sredinu, kulturno nasleđe i privredne aktivnosti.

86 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024L3019-20241212

87 Directive 2006/7/EC of the European Parliament and of the Council of 15 February 2006 concerning the management of bathing water quality and repealing Directive 76/160/EEC, OJ L 064, 4. 3. 2006, p. 37.

88 Directive 2006/118/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on the protection of groundwater against pollution and deterioration, OJ L 372, 27. 12. 2006, p. 19.

89 Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (Recast), OJ L 334, 17. 12. 2010, p. 17.

90 Council directive of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources (91/676/EEC), OJ L 375, 31. 12. 1991, p. 1.

91 Directive 2013/39/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 amending Directives 2000/60/EC and 2008/105/EC as regards priority substances in the field of water policy, OJ L 226, 24. 8. 2013, p. 1.

92 Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks, OJ L 288, 6. 11. 2007, p. 27.

- Direktivu o pticama[93] i Direktivu o staništima[94] koje je potrebno integrisati u sektor voda. Kako će značajan deo buduće ekološke mreže Natura 2000 u Srbiji obuhvatiti reke, jezera, močvare i druga vodena staništa, neophodno je da se ciljevi očuvanja vrsta i staništa objedine u planiranje i sprovođenje mera upravljanja vodama. To bi doprinelo postizanju povoljnog statusa zaštićenih vrsta i staništa, ali i ostvarivanju ciljeva Okvirne direktive o vodama i drugih politika u oblasti zaštite voda.
- Akt o obnovi prirode[95] ključni je element Strategije EU o biodiverzitetu i postavlja obavezujuće ciljeve za obnovu degradiranih ekosistema, posebno onih sa najvećim potencijalom za skladištenje ugljenika, kao i za sprečavanje i smanjenje uticaja prirodnih katastrofa. Obnova močvara, reka i jezera, pomoći će povećanju biodiverziteta, osiguravanju besplatnih usluga prirode, poput prečišćavanja vode, zaštitu od poplava, ograničavanju globalnog zagrevanja na 1,5°C, izgradnji otpornosti, sprečavanju prirodnih katastrofa itd.

Navedene direktive, u manjoj ili većoj meri, transponovane su u srpske propise. Međutim, ispunjavanje zahteva Poglavlja 27 ne podrazumeva samo prenošenje direktiva u nacionalno zakonodavstvo, nego i njihovu uspešnu primenu, planiranje i sprovođenje investicija, uspostavljanje sistema monitoringa i izveštavanja, jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta, kao i mobilizaciju značajnih finansijskih sredstava, uključujući finansiranje iz fondova EU i međunarodnih donatorskih izvora.

Od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i sticanja statusa kandidata za članstvo u Evropskoj uniji, oblast voda neprekidno se označava kao jedna od finansijski najzahtevnijih i institucionalno najsloženijih oblasti u

93 Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds (Codified version), OJ L 20, 26. 1. 2010, pp. 7–25, Amended by Council directive 2013/17/EU of 13 May 2013, OJ L 158, 10. 6. 2013, p. 193 and Regulation (EU) 2019/1010 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019, OJ L 170, 25. 6. 2019, p. 115.

94 Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive), OJ L 206, 22. 7. 1992, p. 7–50, Directive (EU) 2025/1237 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2025 amending Council Directive 92/43/EEC as regards the protection status of the wolf (Canis lupus), PE/8/2025/REV/1, OJ L, 2025/1237, 24. 6. 2025.

95 2024/1991, REGULATION (EU) 2024/1991 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869.

okviru Poglavlja 27. Više od decenije kasnije, teško je pronaći reformske procese koji su u potpunosti okončani, institucionalno konsolidovani i dosledno sprovedeni u praksi. Uprkos pojedinačnim infrastrukturnim projektima, strateškim dokumentima i najavama ulaganja, sprovođenje mera u oblasti upravljanja vodama često ostaje neusklađeno i sporo, a saradnja između nadležnih institucija nedovoljno transparentna i usaglašena.

Posebno zabrinjava činjenica da se usklađivanje sa politikama Evropske unije u ovoj oblasti i dalje uglavnom posmatra kao finansijski trošak ili administrativna obaveza, iako je reč o merama koje neposredno utiču na javno zdravlje, dostupnost bezbedne vode za piće, kvalitet površinskih i podzemnih voda, očuvanje ekosistema i otpornost društva na posledice klimatskih promena, uključujući suše i poplave. Zbog toga se ključno pitanje više ne odnosi samo na cenu sprovođenja ovih mera, već i na cenu njihovog dugotrajnog nesprovođenja. Nedovoljna dostupnost vode za piće odgovarajućeg kvaliteta, nedovoljno prečišćavanje otpadnih voda, zagađenje vodotoka i propadanje prirodnih resursa – sve to vodi povećanim zdravstvenim rizicima i dugoročnim posledicama po privredu: rastu troškova otklanjanja zagađenja, upravljanja rizicima od poplava i suša, kao i troškovima obnove ekosistema koji, pod uticajem ljudskog delovanja, neprekidno propadaju. Uz to, dugoročne ekološke, društvene i ekonomske posledice i dalje se ne sagledavaju u punom obimu.

Strateški i zakonski okvir

Prema izmenama i dopunama Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA 2024–2027), usvojenim 7. avgusta 2025. godine,[96] donošenje novog Zakona o vodama, koje je više puta odgađano, očekuje se u poslednjem kvartalu 2026. godine.

Isti dokument predviđa nove rokove za donošenje više propisa u oblasti voda. Među njima su Pravilnik o vodi za piće, podzakonski akti kojima će se urediti

96 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije usvojen 24. 10. 2024. godine sa izmenama i dopunama od 7. 8. 2025. godine, https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa

standardi kvaliteta i praćenje stanja površinskih voda, kao i propisi koji će urediti procenu i status podzemnih voda. Donošenje Zakona o vodi za piće očekuje se krajem 2026. ili tokom 2027. godine. O njihovom sadržaju očekujemo da ćemo detaljnije pisati u narednim Izveštajima iz senke.

Nakon što je tokom leta 2024. godine sprovedena javna rasprava o Predlogu akcionog plana za sprovođenje Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period od 2024. do 2026. godine, ovaj dokument nije usvojen u konačnom obliku, te se na sajtu Republičke direkcije za vode i dalje nalazi ranija verzija plana (period 2021–2023). Bez dokumenta koji pokriva tekući period nije moguće pratiti stanje sprovođenja mera i radova predviđenih Strategijom upravljanja vodama.

Uredbu o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2026. godini[97] Vlada je donela u martu 2026. godine. Programom se utvrđuju poslovi od opšteg interesa u upravljanju vodama koji, u skladu sa Zakonom o vodama, pripadaju delokrugu sektora voda i finansiraju se u tekućoj godini u oblastima uređenja i korišćenja voda, zaštite voda od zagađivanja, uređenja vodotoka i zaštite od štetnog dejstva voda i planiranja i međunarodne saradnje u oblasti voda, kao i iznos sredstava za obavljanje tih poslova. Predviđena su sredstva za izgradnju i obnovu vodnih objekata za snabdevanje vodom za piće i sanitarno-higijenske potrebe širom teritorije Republike Srbije, van autonomnih pokrajina, ali nema podataka o konkretnim planiranim radovima. Status sprovođenja mera i radova takođe je teško pratiti, budući da nadležni organi ne objavljuju redovne i objedinjene izveštaje o realizaciji Programa, već su podaci eventualno dostupni fragmentarno, kroz pojedinačna saopštenja i vesti o pojedinim projektima ili aktivnostima. Program ne obuhvata ni mere ni projekte u okviru zaštite voda od zagađivanja, gde se veći deo investicija u kanalizacionu infrastrukturu i postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda sprovodi u okviru različitih ministarstava (Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Ministarstvo zaštite životne sredine itd.), Pokrajine ili samih jedinica lokalne samouprave. Javno dostupni podaci ne omogućavaju pouzdanu procenu trenutnog statusa projekta „Čista Srbija",[98] vrednog oko 3,5 milijardi evra, koji obuhvata radove na

97 Uredba o utvrđivanju Programa upravljanja vodama u 2026. godini, „Sl. glasnik RS", 24/2026 od 13. 3. 2026.

98 https://cistasrbija.rs/

93 lokacije u 73 grada i opštine u Srbiji. Ovaj projekat izgradnje komunalne (kanalizacione) infrastrukture i infrastrukture za odlaganje komunalnog čvrstog otpada, za čije je sprovođenje nadležno Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, finansira se iz kredita kineske banke (koji otplaćuju građani Republike Srbije), a sprovodi kompanija China Road and Bridge Corporation (CRBC). Na veb-stranici projekta „Čista Srbija" navodi se da je uključen u program „Srbija 2020–2025", koji sadrži plan investicionih projekata za dalji razvoj Srbije u narednih pet godina, što potvrđuje njegov značaj i naglašava potrebu za hitnom realizacijom. Zbog svega navedenog, na osnovu Programa ne može se sagledati ukupan napredak u ostvarivanju ciljeva upravljanja vodama.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, u 2025. godini,[99] ukupna količina otpadnih voda iznosila je 425 miliona m^3, od čega je u javnu kanalizaciju ispušteno 300 miliona m^3, a ostatak u septičke jame. Prečišćeno je svega 68 miliona m^3 (16%), a najzastupljeniji način prečišćavanja bio je sekundarni tretman. To znači da je oko 232 miliona m^3 otpadnih voda otpadnih voda iz javne kanalizacije ostalo neprečišćeno pre ispuštanja u reke, jezera i druge vodotoke. Prema istom izvoru, kada je reč o snabdevanju vodom za piće, od ukupno zahvaćene količine vode, 61,2% čine podzemne i izvorske vode, 28,6% je iz vodotoka, a 10,1% su vode iz jezera i akumulacija. Može se zaključiti da građani Republike Srbije veliku količinu vode koju koriste za piće dobijaju iz istih reka i jezera u koje se ispuštaju otpadne vode. Prema novoj direktivi Evropske unije o prečišćavanju gradskih otpadnih voda, sva postrojenja za prečišćavanje gradskih otpadnih voda sa 150.000 i više ekvivalentnih stanovnika, u državama članicama, treba do određenog roka da obezbede čak kvartarni tretman. Beograd i Novi Sad ubrajaju se među najveće evropske gradove koji svoje komunalne otpadne vode i dalje ispuštaju bez odgovarajućeg prečišćavanja u velike međunarodne reke Savu i Dunav. Kako su ovi gradovi nosioci najveće količine zagađenja, izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) u njima je u ozbiljnom kašnjenju ili nije ni u začetku. Budući da sprovođenje ovakvih kapitalnih projekata zahteva mnogo vremena (za izradu tehničke dokumentacije, obezbeđivanju finansijskih sredstava, nabavke i samo izvođenje radova), ostaje nejasno kako Republika Srbija planira da odgovori na ove izazove i šta su joj prioriteti.

99 https://publikacije.stat.gov.rs/G2026/HtmlL/G20261142.html

Jedan od nedovoljno zastupljenih aspekata u oblasti upravljanja vodama u Srbiji jeste sistematsko sagledavanje hidromorfoloških pritisaka na vodna tela. Iako se uspešnost sprovođenja mera najčešće ocenjuje kroz izvođenje infrastrukturnih projekata i utrošena finansijska sredstva, mnogo manje pažnje posvećuje se promenama u fizičkim odlikama vodotoka i njihovom uticaju na ekološki status. U skladu sa Okvirnom direktivom o vodama, procena stanja vodnih tela ne zasniva se isključivo na fizičko-hemijskim pokazateljima, već podrazumeva i analizu hidromorfoloških elemenata, uključujući kontinuitet vodotoka, režim proticaja, transport nanosa, povezanost reke sa priobalnim područjima i druge kriterijume.

Pozitivno je što se u prethodnim godinama u Republici Srbiji sprovode aktivnosti na utvrđivanju hidromorfoloških pritisaka na pojedinim vodnim telima putem izrade stručnih studija. Međutim, dinamika njihove izrade je nedovoljna u odnosu na potrebe procesa usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije. Ukoliko bi se dosadašnji tempo nastavio, završetak analiza za sva vodna tela mogao bi odocniti više od dve decenije, što bi umnogome usporilo uspostavljanje pouzdane osnove za procenu ekološkog statusa i planiranje mera upravljanja. Stoga je potrebno obezbediti veći obim finansijskih sredstava i ubrzati realizaciju ovih aktivnosti. Poseban značaj ovih studija ogleda se u tome što omogućavaju sistematsko mapiranje hidromorfoloških izmena i prepreka u vodotocima, uključujući brane, pragove i druge poprečne objekte koji narušavaju longitudinalnu povezanost rečnih ekosistema. Takve informacije važna su stručna osnova za planiranje mera restauracije, uključujući razmatranje uklanjanja ili prilagođavanja zastarelih i nefunkcionalnih objekata, tamo gde za to postoje tehnički, ekološki i društveni uslovi, radi unapređenja kontinuiteta vodotoka i postizanja dobrog ekološkog statusa vodnih tela.

Uredba o utvrđivanju Opšteg plana za odbranu od poplava[100] doneta je, sa manjim zakašnjenjem, sa periodom važenja do 16. avgusta 2031. Naredbom o utvrđivanju Operativnog plana za odbranu od poplava za 2026. godinu[101] blagovremeno je donet plan u svojoj standardnoj formi. Dodavanje naziva

100 Uredba o utvrđivanju Opšteg plana za odbranu od poplava, „Sl. glasnik RS", 70/2025 od 8. 8. 2025.

101 Naredba o utvrđivanju Operativnog plana za odbranu od poplava za 2026. godinu, „Sl. glasnik RS", 117/2025 od 24. 12. 2025.

crpnih stanica i u deo plana koji se odnosi na unutrašnje vode (za svaki hidromelioracioni sistem) doprinelo bi njegovoj celovitosti.

Poseban izazov u upravljanju poplavnim rizikom predstavlja organizacija poslova na vodama drugog reda, koje su u nadležnosti jedinica lokalne samouprave. U praksi, nemali broj opština i gradova nema potrebna finansijska sredstva, stručni kadar niti tehničke mogućnosti za sistematsko održavanje vodotoka, sprovođenje preventivnih mera i blagovremeno reagovanje u slučaju vanrednih hidroloških događaja. Posledično, nivo zaštite od poplava varira između lokalnih samouprava, dok se mere često preduzimaju tek nakon nastanka štete. Imajući u vidu da bujične poplave i izlivanja na manjim vodotocima mogu izazvati ozbiljne posledice po stanovništvo i infrastrukturu, neophodno je razmotriti modele za jačanje kapaciteta na lokalnom nivou i unapređenje saradnje sa republičkim institucijama, u skladu sa principima objedinjenog upravljanja rizicima od poplava koje promoviše Direktiva o poplavama.

Donet je Pravilnik o utvrđivanju Plana vađenja rečnih nanosa,[102] uz koji je objavljen i atlas karata sa lokacijama na kojima je vađenje nanosa potrebno, zabranjeno ili dozvoljeno uz pribavljanje posebnih uslova. Međutim, atlas nije ažuriran od 2019. godine, iako je predviđeno da se usklađuje sa svakim novim planom vađenja rečnih nanosa.

Uredba o utvrđivanju Godišnjeg programa monitoringa statusa voda za 2026. godinu[103] usvojena je u martu 2026.

Plan zaštite voda od zagađivanja i dalje nije donet. Prema podacima na sajtu Republičke direkcije za vode, izrada ovog plana bila je u završnoj fazi i njegovo donošenje očekivalo se pre više od deset godina.
Višegodišnje odgađanje Plana zaštite voda od zagađivanja ima posledice koje prevazilaze formalno neispunjavanje zakonskih obaveza. U nedostatku jedinstvenog planskog dokumenta otežano je utvrđivanje prioriteta za smanjenje zagađenja iz komunalnih, industrijskih i poljoprivrednih izvora, kao i

102 Pravilnik o utvrđivanju Plana vađenja rečnih nanosa, „Sl. glasnik RS", 118/2025 od 26. 12. 2025.

103 Uredba o utvrđivanju Godišnjeg programa monitoringa statusa voda za 2026. godinu, „Sl. glasnik RS", 22/2026 od 9. 3. 2026.

usklađivanje rada različitih institucija nadležnih za upravljanje vodama i zaštitu životne sredine.

Republička direkcija za vode pokrenula je 2025. godine izradu Pravilnika o načinu određivanja granica vodnog zemljišta i pozvala zainteresovane strane da do 14. juna 2025. godine dostave primedbe i predloge na radnu verziju teksta.[104] Međutim, javni podaci o daljem toku postupka i usvajanju pravilnika ne postoje. Ovaj slučaj ukazuje na širi problem dostupnosti informacija o procesima izrade propisa u oblasti voda, budući da se pozivi na javne rasprave često objavljuju isključivo na specijalizovanim portalima ili internet stranicama nadležnih organa, bez uključivanja i obaveštavanja zainteresovane javnosti.

U tom kontekstu, posebno zabrinjava nepostojanje javno dostupnih informacija o radu Nacionalne konferencije za vode, koja je Zakonom o vodama predviđena kao mehanizam za javno učešće i međusektorski dijalog u upravljanju vodama. Takođe, nema informacija ni o eventualnom osnivanju Saveta za vode, tela predviđenog za razmatranje stručnih pitanja, davanje stručnih mišljenja i učešće u realizaciji projektnih zadataka. Aktivniji rad ovih tela doprineo bi većoj transparentnosti, boljem informisanju javnosti i kvalitetnijem uključivanju stručne javnosti u procese donošenja odluka.

U skladu sa Zakonom o upravljanju privrednim društvima, koja su u vlasništvu Republike Srbije,[105] Javno vodoprivredno preduzeće „Srbijavode" promenilo je pravnu formu i od 21. januara 2026. godine posluje kao društvo sa ograničenom odgovornošću, pri čemu je Republika Srbija zadržala 100% vlasništva nad preduzećem.

104 Ekokonsultacije – Republička direkcija za vode.

105 Zakon o upravljanju privrednim društvima koja su u vlasništvu Republike Srbije, „Sl. glasnik RS", 76/2023 od 7. 9. 2023.

Sprovođenje propisa

Izgradnja brana sa akumulacijama predstavlja deo državne politike koja velike vodne objekte i dalje vidi kao ključni odgovor na probleme vodosnabdevanja, zaštite od poplava i regionalnog razvoja. Prema Programu upravljanja vodama, akumulacije „Svračkovo" na Velikom Rzavu i „Selova" na Toplici namenjene su pre svega snabdevanju stanovništva i privrede vodom, zaštiti od poplava, proizvodnji električne energije, navodnjavanju, poboljšanju kvaliteta voda, zadržavanju nanosa i upravljanju vodnim režimom nizvodno od brane putem obezbeđivanja ekološkog protoka. U javnosti se ove dve brane često predstavljaju kao „zelena" ulaganja, iako nije jasno na osnovu kojih merila im se pripisuje takav epitet.

Ostaje otvoreno i pitanje opravdanosti nastavka ili obnove ovih projekata na krečnjačkom terenu nakon višedecenijskih prekida radova. Gradnja ili izvođenje radova na krečnjačkom terenu podložnom klizištima predstavlja jedan od najsloženijih inženjersko-geoloških izazova. Krečnjački procesi (rastvaranje krečnjaka, stvaranje kaverni i podzemnih kanala) u kombinaciji sa nestabilnim padinama mogu povećati rizik od katastrofalnih sleganja tla i klizanja terena. U međuvremenu su se promenili klimatski uslovi, razvijena su druga rešenja za vodosnabdevanje, obnovljivi izvori energije postali su dostupniji, a savremene politike upravljanja vodama više daju prednost prirodnim rešenjima za zadržavanje vode na slivu i očuvanju prirodnog kontinuiteta vodotoka. Zbog toga se postavlja pitanje da li su veliki akumulacioni sistemi i dalje održivo i ekonomski opravdano rešenje u promenjenim klimatskim, društvenim i tehnološkim okolnostima. Uz to, dolina Velikog Rzava od 2022. godine nalazi se u postupku pokretanja zaštite prirodnog područja prve kategorije, kao Specijalni rezervat prirode „Veliki Rzav"[106] (područje za koje je pokrenut postupak zaštite smatra se zaštićenim u skladu sa Zakonom o zaštiti prirode,[107] a do donošenja akta o proglašenju primenjuju se mere propisane u studiji zaštite). Studija o proceni

106 https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/zastita-prirode/obavestenje-o-postupku-pokretanja-zastite-specijalnog-rezervata-prirode-veliki-rzav-izvod-iz-studije-zastite-srp-veliki

107 Zakon o zaštiti prirode

uticaja na životnu sredinu za ovaj projekat datira iz 2011. godine, a investitor je, prema Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu,[108] u obavezi da izradi novu ili ažurira postojeću studiju, zbog izmenjenih uslova u životnoj sredini.

Savremene politike Evropske unije u oblasti upravljanja vodama sve više promovišu primenu rešenja zasnovanih na prirodi (Nature-based Solutions – NbS) kao održivu alternativu ili dopunu tradicionalnim hidrotehničkim merama. Takav pristup podrazumeva obnovu prirodnih poplavnih područja, oživljavanje rukavaca i močvara, ponovno povezivanje reka sa inundacionim ravnima, uklanjanje ili prilagođavanje zastarelih prepreka na vodotocima, kao i očuvanje i obnovu priobalne vegetacije. Za razliku od isključivog oslanjanja na „sivu infrastrukturu", ove mere doprinose i ublažavanju poplavnih talasa, povećanju sposobnosti zadržavanja vode tokom sušnih perioda, poboljšanju kvaliteta vode i očuvanju biološke raznovrsnosti.

Kada je reč o vodosnabdevanju, deo stručne javnosti ukazuje da je oslanjanje na regionalne vodovodne sisteme, zasnovane na velikim branama i akumulacijama, zastarelo. Ova strategija nastala je sedamdesetih godina prošlog veka, kada su procene demografskog rasta i potrošnje vode bile umnogome optimističnije nego što se kasnije pokazalo. Činjenica je da takvi sistemi zahtevaju velika ulaganja, složeno upravljanje i nose značajne posledice po životnu sredinu. Nasuprot tome, hidrogeološka istraživanja pokazuju da podzemne vode u velikom delu Srbije predstavljaju kvalitetan, ali nedovoljno iskorišćen resurs za vodosnabdevanje. Stručnjaci, stoga, ukazuju da bi prioritet trebalo da bude zaštita postojećih izvorišta, plansko prihranjivanje podzemnih voda, gde za to postoje uslovi, kao i smanjenje ogromnih gubitaka u vodovodnim mrežama. Takav pristup bi brže, jeftinije i sa manje negativnih posledica pomogao rešavanju problema vodosnabdevanja nego što bi izgradnja novih velikih akumulacija.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku u 2025. godini,[109] za potrebe snabdevanja pitkom vodom zahvaćeno je 711 miliona m^3, korisnicima je ukupno isporučeno 445 miliona m^3, gubici vode u vodovodnoj mreži iznosili su 266 miliona m^3, tj. 37,4%.

108 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu

109 https://publikacije.stat.gov.rs/G2026/HtmlL/G20261142.html

Dodatne nedoumice proističu iz uticaja klimatskih promena. Pouzdanost akumulacija zavisi od količine vode koja u njih dotiče, a upravo su dotoci među pokazateljima na šta klimatske promene najviše utiču. Primeri iz različitih delova sveta pokazuju da ni velike akumulacije nisu otporne na posledice dugotrajne suše, promene režima padavina i isparavanja vode. U uslovima učestalijih i dužih suša i toplotnih talasa postavlja se pitanje da li sistemi koji zavise od stabilnih dotoka predstavljaju najotpornije dugoročno rešenje za vodosnabdevanje.

Zaštita od poplava predstavlja još jedan od često navođenih razloga za izgradnju brana. Stručne analize, međutim, pokazuju da je njihova korist uglavnom lokalnog karaktera. Pojedine akumulacije mogu ublažiti poplavne talase na područjima neposredno nizvodno od brana, ali se od postojećeg sistema akumulacija ne može očekivati značajniji uticaj na zaštitu najugroženijih nizijskih područja. Pored toga, odbrana od poplava najčešće nije primarna namena akumulacija. Zarad vodosnabdevanja i proizvodnje električne energije teži se održavanju visokog nivoa vode i smanjenju oscilacija u akumulacijama, a to smanjuje prostor raspoloživ za prihvatanje poplavnih talasa.

Brane, dakle, mogu smanjiti određene poplavne rizike, ali nisu univerzalno rešenje za poplave, štaviše stvaraju nove rizike. Upravo to zabrinjava deo građana Arilja u vezi sa branom Svračkovo.[110] Prema projektnoj dokumentaciji iz 2011. godine, u slučaju havarije brane, poplavni talas visine oko 12 metara stigao bi do Arilja za svega dva do tri minuta, praktično bez vremena za evakuaciju stanovništva. Iako se za svaku visoku branu izrađuju elaborati koji analiziraju posledice eventualnog rušenja i određuju zone plavljenja, te informacije nisu lako dostupne javnosti. Zbog toga građani često ne znaju da li se nalaze u potencijalno ugroženom području, niti kako da postupaju u slučaju vanredne situacije.

Ni argument proizvodnje električne energije danas nije nesporan kao što je bio pre nekoliko decenija. Hidroenergija se i dalje smatra obnovljivim izvorom energije, ali se učestalije ukazuje da hidroelektrane imaju veće negativne posledice po rečne ekosisteme, biodiverzitet i prirodnu dinamiku vodotoka.

110 The Great Rzav and Svrackovo dam explained, Rzavljani – Društvo za zaštitu Rzava, https://www.youtube.com/watch?v=r1tZJ0uzZ2M

Istovremeno, razvoj solarne i vetroenergije otvorio je mogućnost proizvodnje električne energije bez pregrađivanja reka i trajnih promena rečnih ekosistema.

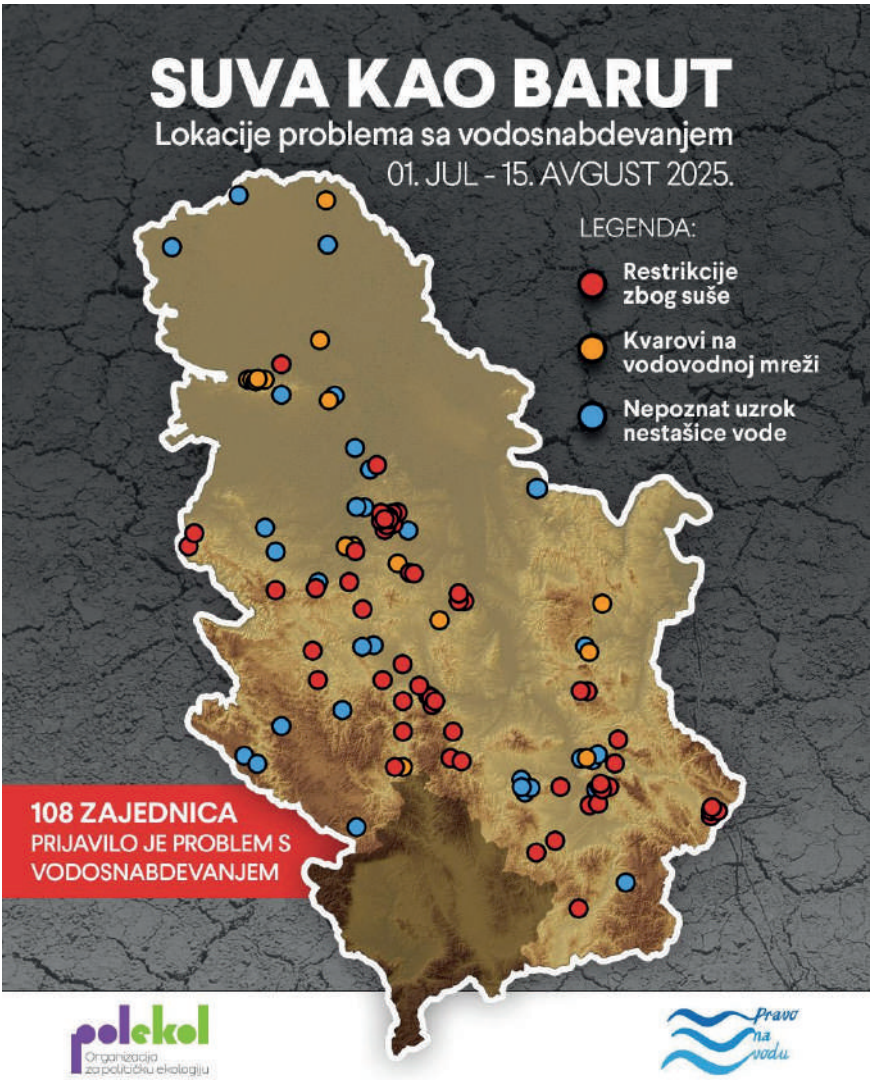
Tvrdnja da će akumulacije doprineti poboljšanju kvaliteta voda dodatno zabrinjava. Prirodni vodotoci poseduju sposobnost samoprečišćavanja zahvaljujući stalnom protoku, mešanju vode i njenoj aeraciji. Pregrađivanjem reke i stvaranjem akumulacije ti procesi se menjaju: voda se sporije kreće, duže zadržava, a organska materija i hranljive supstance se talože. Uopšteno, rečni ekosistem menja se u jezerski, što dovodi do promena u biodiverzitetu. Biološki elementi predstavljaju jedan od pokazatelja kvaliteta vode, odnosno ekološkog statusa ili potencijala, koji treba da bude usklađen sa zakonodavstvom Republike Srbije i zahtevima EU. Usled nekontrolisanog dotoka otpadnih voda iz okoline i promene prirodnih procesa u novoformiranom ekosistemu, akumulacije često postaju podložne eutrofikaciji koja dovodi do cvetanja algi, tj. do masovnog i nekontrolisanog razmnožavanja fitoplanktona i cijanobakterija na površini vode, i posledično do smanjenja sadržaja kiseonika. To dalje uzrokuje masovni pomor riba, rakova i drugih vodenih organizama, dok voda postaje mutna, dobija izuzetno neprijatan miris i ukus, te postaje neupotrebljiva za piće, navodnjavanje i rekreaciju, naročito tokom toplih i sušnih godina. U Srbiji je cvetanje algi i cijanobakterija u veštačkim akumulacijama postalo učestala pojava, a direktna je posledica klimatskih promena i zagađenja. Najveći problem je što se mnoge od ovih akumulacija koriste za vodosnabdevanje gradova, pa pojava toksičnih algi direktno ugrožava izvore pijaće vode. Na primer, u akumulaciji Vrutci kod Užica, krajem 2013. godine, došlo je do masovnog cvetanja cijanobakterije Planktothrix rubescens, voda je zbog specifičnog pigmenta dobila jarkocrvenu boju; Gružanska akumulacija – Gružansko jezero (Kragujevac) obezbeđuje pijaću vodu za preko 70% građana Kragujevca i opštine Knić, a incidenti cvetanja vode zabeleženi su 2014, a od 2023. kontinuirano svake godine; akumulacija Ćelije kod Kruševca, koja snabdeva vodom Kruševac i okolne opštine, takođe je u više navrata, poput velikog cvetanja 2015. godine, zabeležila prisustvo toksičnih modrozelenih bakterija koje luče mikrocistin.

Savremene politike upravljanja vodama naglašavaju važnost očuvanja slobodnog toka reka i prirodnih rečnih procesa. Brane prekidaju kontinuitet vodotoka, menjaju transport nanosa, utiču na migracije organizama i preobražavaju čitave ekosisteme. Stoga je posebno zanimljivo što se zaustavljanje transporta nanosa

navodi kao jedna od koristi akumulacija, iako je nanos prirodan i neophodan element funkcionisanja rečnih sistema. Njegovo zadržavanje može izazvati eroziju korita nizvodno, dok se u samim akumulacijama nanos postepeno taloži i smanjuje njihov korisni kapacitet.

Upravljanje sedimentom jedno je od pitanja koje u domaćoj vodoprivrednoj praksi još ne dobija pažnju srazmernu svom značaju. Rečni nanos često se posmatra isključivo kao prepreka za funkcionisanje infrastrukture ili kao resurs za eksploataciju, dok se njegova uloga u očuvanju prirodne dinamike vodotoka ređe razmatra. Istovremeno, upravo transport sedimenta održava oblik i stabilnost korita, omogućava obnavljanje sprudova i priobalnih staništa i predstavlja važan činilac funkcionisanja rečnih ekosistema.

Izgradnjom brana i drugih poprečnih objekata poput napera, nasipa, obaloutvrda dolazi do prekida ili čak do ubrzanog transporta nanosa. Pored toga što se posledice ogledaju u postepenom zapunjavanju akumulacija i smanjenju njihovog korisnog kapaciteta, vide se i u promenama koje nastaju najčešće nizvodno na vodotocima, gde nedostatak ili višak sedimenta na obalama uzrokuje produbljivanje korita, destabilizaciju obala i degradaciju staništa. Zbog toga planiranje novih vodnih objekata treba da obuhvati dugoročnu analizu sedimentnog bilansa i razmatranje mera za očuvanje ili uspostavljanje prirodne dinamike transporta nanosa, a ne da se upravljanje sedimentom posmatra isključivo kroz periodično uklanjanje njegovih akumulacija. Jedna od posledica pregrađivanja reka jeste i prekid migracionih puteva riba. Iako se uz pojedine brane grade riblje staze, stručnjaci upozoravaju da njihova gradnja ne garantuje stvarnu funkcionalnost, nego formalno ispunjavanje projektnih ili zakonskih zahteva jer ih u praksi ribe često ne prepoznaju kao migracione koridore. Pitanje očuvanja longitudinalne povezanosti vodotoka poslednjih godina dobija na važnosti u evropskoj politici upravljanja vodama. Pored izgradnje funkcionalnih ribljih staza na objektima koji zadržavaju svoju namenu, učestalije se razmatra i mogućnost uklanjanja ili preuređenja zastarelih poprečnih prepreka koje više ne obavljaju prvobitnu funkciju ili za koje postoje odgovarajuće varijante. Takve mere imaju potencijal da potpomognu ponovno uspostavljanje prirodnog transporta sedimenta, unapređenje migracije akvatičnih organizama i poboljšanje ekološkog stanja vodotoka.



Infografik 1. – lokacije sa problemom vodosnabdevanja (https://polekol.org/2025/08/16/rastuca-humanitarna-kriza-u-srbiji-vise-od-100-mesta-bez-vode/)

U Srbiji trenutno ne postoji objedinjena i javno dostupna analiza kojom bi se sistematski sagledalo stanje svih poprečnih objekata sa aspekta njihove

funkcionalnosti, bezbednosti i uticaja na životnu sredinu. Buduće aktivnosti na otkrivanju hidromorfoloških pritisaka predstavljaju dobru osnovu da se, uz multidisciplinarni pristup, razmotre prioriteti za restauraciju rečnih sistema i proceni gde bi prilagođavanje ili uklanjanje pojedinih objekata donelo najveću korist uz najmanji rizik za postojeće korisnike i vodoprivredni sistem.

Zabrinutost izaziva i činjenica da sami državni organi godinama ukazuju na ozbiljne probleme u upravljanju branama u Srbiji. Ne postoje potpuni i jednoznačni podaci o tome ko upravlja svim branama, za veliki broj objekata nisu rešeni imovinsko-pravni odnosi, a značajan broj nema potrebne dozvole. Zbog toga je Program upravljanja vodama za 2024. godinu izmenjen krajem iste godine kako bi se obezbedilo finansiranje studije o pravnim, ekonomskim, tehničkim i bezbednosnim aspektima upravljanja visokim branama. Međutim, javno dostupnih podataka o rezultatima tog procesa zasada nema.

Kao problem ističe se i to što lokalno stanovništvo uglavnom nije prepoznato kao ravnopravan sagovornik u planiranju ovakvih projekata. Dok nadležni ističu da će akumulacije rešiti probleme vodosnabdevanja, zaštite od poplava i razvoja privrede, deo lokalnih zajednica tvrdi da takve probleme ne prepoznaje kao prioritetne, da koristi od projekata nisu dovoljno obrazložene ili čak da ih izlažu novim rizicima. Stoga je važno da donošenju odluka koje trajno menjaju prirodne i društvene karakteristike čitavih područja prethodi otvorena, transparentna i argumentovana rasprava sa lokalnim stanovništvom i stručnom javnošću.

Dok se Zapadna Morava, o kojoj smo pisali u prethodnom Izveštaju iz senke, prilagođava novom, pravolinijskom koritu, planiraju se novi projekti koji bi sličnu sudbinu mogli doneti i drugim rekama. Izgradnja brze saobraćajnice Kraljevo – Raška – Novi Pazar otvara pitanje njenog mogućeg uticaja na reku Rašku.

Izveštaji o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) ukazuju na veoma slab napredak u ovoj oblasti tokom poslednja dva kvartala 2025. godine. Ministarstvo zaštite životne sredine i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede izveštavaju samo o napretku u jačanju administrativnih kapaciteta za usaglašavanje sa propisima EU, odnosno, u sprovođenju obuka.

Pored jasnijeg planiranja budućih aktivnosti, potrebno je sagledati i proceniti učinak izvedenih radova. U domaćoj praksi retko se sprovodi sistematsko praćenje promena na vodotocima nakon završetka regulacionih zahvata, izgradnje vodnih objekata ili drugih radova finansiranih javnim sredstvima. Time se propušta prilika da se na osnovu stanja na terenu utvrdi da li su planirani ciljevi ostvareni, ali i da li su nastupile neželjene posledice po hidrološki režim, kretanje nanosa ili stanje vodenih i priobalnih ekosistema. Uvođenje obaveznog praćenja stanja nakon završetka značajnih radova omogućilo bi da se buduće odluke zasnivaju na iskustvima sa terena, a ne na osnovu projektovanih pretpostavki. Takav pristup naročito je bitan u uslovima klimatskih promena i češće primene mera obnove vodotoka, gde praćenje rezultata postaje osnova za pravovremeno prilagođavanje budućih projektnih rešenja.

Finansiranje

Finansiranje u oblasti Kvalitet vode detaljnije je obrađeno u okviru poglavlja Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. **Objediniti direktive o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama i unaprediti saradnju između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi sa primenom EU direktiva.**
2. **Razvijati posebne strategije za povećanje ulaganja u postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i bolje iskoristili domaći kapaciteti.**
3. **Donositi i novelirati strateška i planska dokumenta u skladu sa obavezama koje proističu iz relevantnih politika EU.**
4. **Hitno usvojiti novi Zakon o vodama, a zatim i prateće podzakonske akte kako bi se uspostavio celovit i delotvoran pravni okvir za planiranje i sprovođenje politika u oblasti upravljanja vodama.**

Sprovođenje propisa i institucionalni kapaciteti

5. **Razvijati kapacitete i organizaciju javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou.**
6. **Uspostaviti čvršću saradnju sa sektorima zaštite životne sredine, energetike, poljoprivrede i prostornog planiranja.**
7. **Uvesti obavezno uključivanje zainteresovane javnosti u ranim fazama izrade strateških, planskih i investicionih dokumenata u oblasti voda, uz javno objavljivanje primedbi i obrazloženja o načinu na koji su razmatrani.**

8. Primenjivati prirodna rešenja u upravljanju vodama i uzimati u obzir ekosistemske usluge.
9. Unaprediti nadzor i sprečiti ili ublažiti delovanja koja ugrožavaju vodne resurse, kao što su neadekvatno planirane male hidroelektrane, eksploatacija šljunka, zagađenje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda i nelegalna gradnja u priobalju.
10. Uspostaviti jedinstvenu bazu podataka o planiranju i izgradnji postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), dostupnu nadležnim institucijama i zainteresovanoj javnosti.
11. Ojačati kapacitete vodne inspekcije i povećati broj vodnih inspektora.
12. Uspostaviti praćenje kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.
13. Utvrditi granice vodnog zemljišta u katastru.
14. Osnovati Savet za vode kao stručno i savetodavno telo predviđeno Zakonom o vodama, i obezbediti kontinuitet rada Nacionalne konferencije za vode radi unapređenja međusektorske saradnje, stručne podrške i transparentnosti u donošenju odluka.

Finansiranje

15. Postepeno povećati cenu vode i naknade za usluge odvođenja i prerade otpadnih voda radi održivog finansiranja vodne infrastrukture.
16. Trajno povećati budžetska sredstva namenjena upravljanju vodama i njihovoj zaštiti.
17. Prilikom planiranja novih investicija u sektoru voda, obezbediti dugoročne mehanizme za finansiranje rada, održavanja i obnove izgrađene infrastrukture, naročito postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda.

KVALITET VODE



KOALICIJA 27

Zaštita prirode

Pregled

Pristup informacijama o stanju i zaštiti prirode i dalje je ograničen, dok su dijalog i saradnja između organa državne uprave i udruženja građana gotovo nepostojeći.

Prvi put od osnivanja Koalicije 27 i uključivanja organizacija civilnog društva u aktivnosti vezane za Poglavlje 27, oblast zaštite prirode našla se u fokusu intenzivnih dnevno-političkih aktivnosti, što je umnogome uticalo na način na koji se o ovim pitanjima raspravlja i odlučuje. Brojni događaji organizovani u zaštićenim područjima služili su promociji partijskog delovanja, a takva praksa negativno utiče na transparentnost, dobro upravljanje i finansiranje zaštite prirode. Imajući u vidu globalne krize, pritiske na prirodne resurse u Srbiji i nedostatak kapaciteta u sektoru zaštite prirode, ovakvo upravljanje predstavlja ozbiljan rizik za očuvanje, zaštitu i obnovu prirode.

Iako je rad na strateškim dokumentima i propisima u izveštajnom periodu bio intenzivniji, usvojena i pripremljena dokumenta ne obezbeđuju dovoljno jasne ciljeve, merljive pokazatelje niti mehanizme za efikasno sprovođenje politika zaštite prirode.

Uprkos višegodišnjem radu na transponovanju Direktive o pticama i Direktive o staništima EU, one i dalje nisu u potpunosti prenete u nacionalno zakonodavstvo, a podzakonska akta nisu doneta.

U toku je izrada Nacrta zakona o zaštiti prirode, međutim, informacije o aktivnostima radne grupe nisu javno dostupne.

Proglašenje novih zaštićenih područja odvija se sporo, ali postoji napredak, dok je upravljanje zaštićenim područjima i dalje centralizovano i nedovoljno efikasno. Sa druge strane, uspostavljanje Saveta korisnika zaštićenih područja je ubrzano. Do maja 2026. godine, prema javno dostupnim podacima, Saveti

korisnika formirani su u nacionalnim parkovima „Đerdap", „Tara", „Fruška gora", parkovima prirode „Golija", „Radan", „Veliki Jastrebac", kao i u specijalnim rezervatima prirode Mojstirsko-Draške šume i Kraljevac.

U izveštajnom periodu nije bilo napretka na uspostavljanju evropske ekološke mreže Natura 2000 u Srbiji.

Strateški i zakonodavni okvir

Vlada Republike Srbije je, u avgustu 2025. godine, usvojila Izmene i dopune nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) 2024–2027.[111]

Predlog izmena i dopuna je pripremljen na osnovu unosa podataka od strane nadležnih institucija u elektronsku aplikaciju koja prati NPAA, a u cilju usklađivanja sa Planom za ispunjavanje najvažnijih obaveza iz procesa pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji do kraja 2026. godine. Izvršeno je potrebno usklađivanje rokova sadržanih u NPAA 2024–2027. za zakonodavne i institucionalne, odnosno administrativne mere.

Za 2026. godinu predviđeno je usvajanje sledećih propisa u oblasti zaštite prirode: Uredbe o oceni prihvatljivosti; Uredbe o ekološkoj mreži; Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o kriterijumima za izdvajanje tipova staništa, o tipovima staništa, osetljivim, ugroženim, retkim i za zaštitu prioritetnim tipovima staništa i o merama zaštite za njihovo očuvanje; Pravilnika o prekograničnom prometu i trgovini zaštićenim vrstama; Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva; Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o uslovima držanja, obeležavanja i evidentiranja divljih životinja u zatočeništvu; Pravilnika o merama usklađivanja za korisnike Protokola iz Nagoje; Pravilnika o sprečavanju i upravljanju uvođenja i širenja invazivnih stranih vrsta.

111 https://www.mei.gov.rs/srl/dokumenta/nacionalna-dokumenta/npaa

Zakon o zaštiti prirode je naveden u NPAA sa rokom usvajanja u četvrtom kvartalu 2025. godine. CELEX oznake koje su navedene pored ovog zakona pokazuju nameru da zakon bude usklađen sa: Uredbom 511/2014 – Nagoya protokol o genetičkim resursima; Uredbom 1007/2009 – Trgovina proizvodima od foka; Direktivom 2009/147/EZ – Direktiva o pticama; Uredbom 338/97 – CITES regulativa u EU; Uredbom 3254/91 – Zabrana nagaznih zamki; Direktivom 83/129/EEZ – Uvoz kože mladunaca foka; Direktivom 92/43/EEZ – Direktiva o staništima.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u saradnji sa Ministarstvom zaštite životne sredine, u junu 2025. godine, objavilo je Javni poziv organizacijama civilnog društva za predlaganje kandidata koji će učestvovati u radu Radne grupe za izradu Nacrta Zakona o zaštiti prirode. Koalicija 27, kao i veliki broj drugih organizacija civilnog društva sa dokazanim iskustvom u oblastima životne sredine, zaštite prirode i biodiverziteta, nisu konkurisale za članstvo u Radnoj grupi smatrajući da društveno-političke okolnosti ne omogućavaju transparentan, inkluzivan i pravedan proces izrade Zakona. Na poziv za učešće u Radnoj grupi za izradu Nacrta Zakona o zaštiti prirode prijavile su se samo dve organizacije: Unija poslodavaca Srbije i Centar za inkluziju i održivi razvoj. Komisija je predložila predstavnike ovih dveju organizacije za članove Radne grupe. Koalicija 27 je analizirala ispunjenost kriterijuma, kao i rad pomenutih organizacija, a potom je uz podršku dvadeset i šest organizacija civilnog društva, izrazila zabrinutost zbog nepravilnosti u procesu izbora članova Radne grupe za izradu Nacrta Zakona o zaštiti prirode i pozivala Ministarstvo zaštite životne sredine da preispita predlog Komisije. Nedoslednom primenom procedura i kriterijuma selekcije Ministarstvo je poslalo poruku da se učešće civilnog društva u donošenju odluka posmatra kao formalnost, bez stvarne namere da se organizacije delotvorno uključe u odlučivanje.

U avgustu 2025. godine Ministarstvo zaštite životne sredine objavilo je obaveštenje o početku izrade Zakona o zaštiti prirode sa polaznim osnovama. Zainteresovana javnost je pozvana da dostavi pisane predloge i sugestije u vezi sa uređenjem navedenih oblasti koje će biti predmet uređivanja Nacrtom zakona o zaštiti prirode. Koalicija 27, u saradnji sa drugim organizacijama, uputila je komentare, predloge i sugestije.

Ministarstvo nije dalo nikakav odgovor javnosti na pisane predloge i sugestije, a o procesu izrade Zakona o zaštiti prirode do trenutka pisanja ovog izveštaja nisu postojale javno dostupne informacije.

Program zaštite prirode Republike Srbije 2026–2031. godine predstavljen je javnosti posle višegodišnje izrade. Krajem marta i početkom aprila 2026. godine Ministarstvo zaštite životne sredine pozvalo je predstavnike privrede, institucija, naučne i stručne javnosti i druge zainteresovane subjekte da dostave predloge i sugestije na tekst Predlog programa. Samo mesec dana nakon toga, organizovana je javna rasprava o Predlogu programa zaštite prirode Republike Srbije za period 2026–2031. godine sa pratećim akcionim planom.

Nekoliko organizacija civilnog društva, kao i građani, uputili su desetine komentara i sugestija. Na osnovu izveštaja sa javne rasprave[112] može se zaključiti da nije postojala volja da se komentari i sugestije detaljno analiziraju niti da se pronađe način da se neki predlozi uključe u Program.

Iako je Koalicija 27, kroz učešće Mladih istraživača Srbije, imala svog predstavnika u radnoj grupi za izradu Programa zaštite prirode, uvid u dokument koji je bio na javnoj raspravi pokazao je niz nedostataka. Program nije dovoljno ambiciozan i ne sadrži dovoljno aktivnosti vezanih za savremene trendove – od digitalizacije, preko odgovorne upotrebe veštačke inteligencije u zaštiti prirode, do inovativnih pristupa u zaštiti. Prevelika pažnja posvećena je proceduralnim aktivnostima, nedostaju mere i aktivnosti obnove prirode, finansiranje u velikoj meri zavisi od donatora, nema jasnih i jakih mehanizama za ograničavanje sektorskih pritisaka, dok je mogućnost merenja stvarnih efekata na biodiverzitet ograničena. Rokovi za ključne sistemske mere postavljeni su prekasno, u mnogim slučajevima nedostaju precizni indikatori i jasna podela odgovornosti, a finansijski okvir deluje nedovoljan u odnosu na potrebe i obim posla.

Program zaštite prirode trebalo bi da bude usklađen i sa Radnom verzijom Strategije zaštite životne sredine Republike Srbije, njenim četvrtim stubom pod nazivom „Zaštita i investiranje u biodiverzitet i ekosisteme",

112 https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/izvestaji-sa-javnih-rasprava/izvestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-o-predlogu-programa-zastite-prirode-republike-srbije-za-period-2026-2031-godine-sa-akcionim-planom

koja uprkos održanim konsultacijama i javnoj raspravi u oktobru 2024. godine, još nije usvojena.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede obrazovalo je, u aprilu 2026. godine, Radnu grupu za pripremu teksta Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o divljači i lovstvu, u koju su imenovani predstavnici svih relevantnih institucija i zainteresovanih strana iz oblasti lovstva u Republici Srbiji. Zadatak Radne grupe[113] je da pripremi tekst Nacrta Zakona i dostavi ga Odeljenju za normativne poslove i harmonizaciju propisa Ministarstva, a rok za realizaciju ovog zadatka je 30. oktobar 2026. godine. Na osnovu sastava Radne grupe uočava se da su članovi isključivo usmereni na lovstvo, iako je za izradu ovog zakona važno da proces bude transparentan i zasnovan na naučnim saznanjima, uz učešće stručnjaka iz oblasti ekologije, biologije i zaštite prirode. Potrebno je da se obezbede uslovi za potpuno usklađivanje ovog zakona sa Direktivom o pticama, Direktivom o staništima i drugim međunarodnim obavezama Republike Srbije. Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije već duži niz godina insistira na uklanjanju određenih vrsta ptica sa liste lovnih vrsta i njihovom stavljanju pod trajni lovostaj.

Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara („Sl. RS", br. 95/2018, 49/2019, 92/2023, 109/2025 i 35/2026) ponovo je bio predmet izmena. Narodna skupština Republike Srbije, na predlog Ministarstva zaštite životne sredine, usvojila je u aprilu 2026. godine izmene i dopune Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara. Prema novim pravilima, plaćanja naknade oslobođeni su građani koji imaju prebivalište u lokalnim samoupravama gde se nalaze zaštićena područja, kao i oni iz susednih opština.114

Uredba o ekološkoj mreži još nije doneta, iako se na njoj radi od 2023. godine. Predstavnica Mladih istraživača Srbije je članica Radne grupe za izradu Predloga uredbe o ekološkoj mreži od njenog osnivanja i u izveštajnom periodu nije bilo aktivnosti na izradi ovog dokumenta jer je poslednji sastanak Radne grupe održan u martu 2024. godine.

113 https://lovackisavezsrbije.rs/formirana-radna-grupa-za-pripremu-teksta-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-divljaci-i-lovstvu/

114 https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/14_saziv/153-26-lat..pdf

Proglašena zaštićena područja (2025–2026)

U izveštajnom periodu doneto je više Uredbi o proglašenju zaštićenih područja.

Proglašena područja			
Naziv	**Površina/ha**	**Datum proglašenja zaštite**	**Status**
Predeo izuzetnih odlika **„Planina Jelica”**	6.196	Jul 2025.	Novo područje
Specijalni rezervat prirode **„Zlatar”**	7.865	Novembar 2025.	Novo područje
Spomenik prirode **„Šalinački lug”**	19	Decembar 2025.	Revizija (neznatno smanjenje površine)
Spomenik prirode **„Prebreza – paleonto-loški lokalitet”**	0,92	Decembar 2025.	Revizija (neznatno povećanje površine)
Specijalni rezervat prirode **„Bosutske šume”**	17.618	Mart 2026.	Novo područje
Spomenik prirode **„Bigrena akumulacija kod manastira Tumane”**	56	Februar 2026.	Revizija (povećanje sa 8,5 ha)
Područja za koja je pripremljen nacrt uredbe o proglašenju i sprovedena javna rasprava			
Predeo izuzetnih odlika **„Povlen i kanjon Sušice”**	4.117	Javna rasprava organizovana u novembru 2025.	Novo područje
Područja za koja je pokrenut postupak zaštite			
Predeo izuzetnih odlika **„Gradac”**	3.403	Postupak objavljen u februaru 2026.	Revizija (povećanje sa 1.268 ha i povišenje kategorije na I sa II)
Specijalni rezervat prirode **„Veliki Rzav”**	4.858	Postupak objavljen u februaru 2026.	Novo područje (postupak je prethodno objavljen i u avgustu 2024)
Predeo izuzetnih odlika **„Gornjačka klisura”**	1.718	Postupak objavljen u avgustu 2025.	Novo područje
Predeo izuzetnih odlika **„Vršačke planine”**	5.329	Postupak objavljen u julu 2025.	Revizija (izmena režima zaštite)

Tabela 1: Područja koja su proglašena zaštićenim i područja za koja je pripremljen Nacrt uredbe o proglašenju i sprovedena javna rasprava u periodu od maja 2025. do maja 2026. godine

Zakon o stavljanju na tržište drveta i drvnih proizvoda115 („Sl. glasnik RS", br. 96/2025) bitan je za zaštitu prirode jer prenosi EUTR (Uredba br. 995/2010 Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju obaveza privrednih subjekata koji stavljaju u promet drvo i proizvode od drveta) i delimično uključuje elemente najnovije uredbe EUDR (Uredba (EU) 2023/1115 Evropskog parlamenta i Saveta od 31. maja 2023. o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određene robe i određenih proizvoda povezanih sa krčenjem i degradacijom šuma i o stavljanju van snage Uredbe (EU) br. 995/2010).

Usvajanjem ovog zakona, Srbija se usklađuje i sa propisima Evropske unije koji se odnose na borbu protiv nelegalne seče i nelegalne trgovine drvetom i drvnim proizvodima, u okviru Poglavlja 27. Ovo znači i da se, pred šumarski i sektor drvne industrije postavlja zahtev da se osim praćenja zakonitosti seče, mora dokazati i da drvo ne potiče sa površina gde je sprovedeno krčenje šuma. Usvojen je i podzakonski akt kojim se propisuje obrazac za deklaraciju o poreklu drveta za sva pravna lica koja trguju drvetom i proizvodima od drveta u Srbiji. Na ovaj način je implementiran sistem dužne pažnje iz EUTR-a. Međutim, obrazac ne uključuje podatke o geolokaciji (GPS koordinate) o tome gde je drvo posečeno, što je potrebno prema novoj uredbi EUDR.

Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači116 („Sl. RS", br. 9 od 5. februara 2012, br. 31 od 5. aprila 2013, br. 55 od 25. juna 2015, br. 67 od 29. jula 2015, br. 75 od 7. septembra 2016, br. 92 od 22. septembra 2021, br. 6 od 23. januara 2026) donet je sporazumno nakon usaglašavanja zahteva i predloga, od strane Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede i Ministarstva zaštite životne sredine, sa ciljem održivog korišćenja i zaštite divljači, očuvanja biodiverziteta i uravnoteženog upravljanja lovištima u skladu sa domaćim i međunarodnim standardima. Lov poljske jarebice obustavljen je do 14. oktobra 2027. godine, a lov grlice do 14. avgusta 2027. godine. Izuzeci su mogući samo u slučajevima sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti, zbrinjavanja ili lečenja bolesnih ili povređenih

115 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2025/96/5/reg

116 https://minpolj.gov.rs/%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D1%82%D0%B5-%D0%B8%D0%B7%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5-%D0%B8-%D0%B4%D0%BE%D0%BF%D1%83%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D0%B0-%D0%BE-%D0%BF%D1%80/

jedinki, naučnih istraživanja ili aktivnosti koje doprinose očuvanju i popunjavanju populacije.

Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije smatra da je ovo dobra, ali privremena mera. Lov na grlice i prepelice trebalo bi potpuno i trajno zabraniti jer se populacije ovih vrsta ptica u Srbiji konstantno smanjuju, a njihov lov se često vrši nekontrolisano, uglavnom uz korišćenje zakonom zabranjenih sredstava i iznad dozvoljenih kvota.

Uredba o merilima i kriterijumima za dodelu podsticajnih sredstava za očuvanje i zaštitu biološke, predeone i geološke raznovrsnosti u 2026. godini[117] („Sl. glasnik RS", br. 6/2026) doneta je u januaru 2026. godine, a na osnovu nje je raspisan javni konkurs za jedinice lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalaze nacionalni parkovi i zaštićena područja proglašena aktom Vlade.

Sprovođenje propisa

Izveštaj Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2025. godinu ne prikazuje odvojeno žalbe vezane za pristup informacijama o zaštiti prirode.

Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije zatražilo je u septembru 2025. godine od nadležnih institucija informacije o određenim kriminalnim aktivnostima u kojima su objekat radnje bile divlje ptice ili divlje životinje. Zahtevi su poslati svim apelacionim javnim tužilaštvima, osnovnim javnim tužilaštvima, Zavodu za zaštitu prirode Srbije i Pokrajinskom zavodu za zaštitu prirode – ukupno 61 zahtev za informacije od javnog značaja, na koje je stigao odgovor svake nadležne institucije. Dobijene informacije, međutim, pokazuju da osnovna javna tužilaštva vode neadekvatnu arhivu predmeta u kojima su objekti divlje ptice ili divlje životinje, zbog čega su pojedini slučajevi izostavljeni.

117 https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2024/16/3/reg

Sprovođenje Konvencije o međunarodnom prometu ugroženih vrsta divlje faune i flore (CITES) sledi već uspostavljena pravila i procedure. U izveštajnom periodu bilo je javno potvrđenih slučajeva koji se odnose na pokušaj krijumčarenja zaštićenih vrsta preko graničnog prelaza Horgoš.[118] Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije poslalo je prijave za šest slučajeva u kojima su objekat radnje bile vrste koje se nalaze na listama CITES. Prijave se odnose na pokušaje prodaje kljova afričkog slona (Loxodonta africana), krzna grizli medveda (Ursus americanus), krzna mrkog medveda (Ursus arctous), preparat snežne sove (Bubo scandiacus), nekoliko živih jedinki zmija i slično.

Izvestan napredak je ostvaren kroz član 7. Zakona o stavljanju na tržište drveta i drvnih proizvoda, gde je definisano da „Drvo i drvni proizvodi za čiju je seču država izdala FLEGT, odnosno CITES dozvolu, smatraju se zakonito posečenim u smislu ovog zakona".

Postoje problemi i izazovi u primeni FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade), poput administrativnog opterećenja malih privrednih subjekata/preduzeća. Dodatno, FLEGT zahteva digitalnu transformaciju i primenu naprednih alata u šumarstvu za praćenje podataka u realnom vremenu, za šta trenutno u Srbiji postoje prepreke tehničke prirode. Deo problema leži i u uvoznom drvetu i sirovinama jer kontrola lanaca snabdevanja i provera verodostojnosti inostranih dozvola na granici zahteva obučenost carine i inspekcije.

Sprovođenje Zakona o zaštiti prirode, u delu koji se odnosi na izradu Izveštaja o stanju prirode, nije u potpunosti transparentno i participativno. U februaru 2026. godine, Ministarstvo zaštite životne sredine objavilo je informaciju[119] da je Izveštaj o stanju prirode u Srbiji, za period od 2021. do 2023. godine, usvojen na sednici Vlade i da taj izveštaj potvrđuje napredak u unapređenju stanja zaštićenih područja, povećanju površina pod zaštitom i očuvanju biološke, geološke i predeone raznovrsnosti.

118 https://vojvodinauzivo.rs/na-horgosu-sprecen-pokusaj-krijumcarenja-zasticenih-ptica/

119 https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/vesti/izvestaj-o-stanju-prirode-u-srbiji-potvrdio-napredak-u-zastiti-i-unapredjenju-prirodnih-vrednosti

Ovaj izveštaj nije javno dostupan, niti je poznato da li ga je pripremio Zavod za zaštitu prirode Srbije u saradnji s Pokrajinskim zavodom za zaštitu prirode i drugim stručnim i naučnim institucijama, kako to predviđa Zakon o zaštiti prirode. Takođe, nije poznato da li su Autonomna pokrajina, kao i jedinice lokalne samouprave, pripremile izveštaje o stanju prirode na svojim područjima (član 114. Zakona o zaštiti prirode).

Na osnovu javno dostupnih informacija, u izveštajnom periodu nije bilo konkretnih aktivnosti na uspostavljanju evropske ekološke mreže Natura 2000 u Srbiji. Pristup informacijama i uključivanje stručne javnosti u ovaj proces su ograničeni.

Članovima 82. i 83. Zakona o zaštiti prirode regulisano je unošenje alohtonih divljih vrsta u prirodu i nenamerno unošenje alohtonih divljih vrsta i njihovih hibrida u prirodu na teritoriji države. Tim odredbama propisan je mehanizam za proglašenje invazivnih vrsta na teritoriji Republike Srbije, na osnovu priznatih međunarodnih kriterijuma, naučnih saznanja i obaveza koje proizilaze iz međunarodnih ugovora i dokumenata.

Republika Srbija formalno prati evropske smernice za upravljanje invazivnim vrstama, ali postoje ozbiljni problemi: nedovoljno finansiranje, slaba koordinacija institucija, manjak terenskog monitoringa, nepostojanje jedinstvene nacionalne baze podataka, kao i kasno reagovanje pošto se vrsta već raširi.

U maju 2025. godine Ministarstvo zaštite životne sredine obrazovalo je Radnu grupu za izradu Predloga naredbe o merama postupanja radi uništavanja ili sprečavanja daljeg širenja unete alohtone divlje vrste *Heracleum sosnowskyi*. Naredba je doneta i stupila je na snagu u julu 2025. godine, devet godina nakon prvog podatka o prisutnosti ove vrste u Srbiji.[120] Naredba propisuje mere u cilju uništavanja i sprečavanja daljeg širenja ove vrste, prepoznate kao jedne od najopasnijih stranih biljnih vrsta zbog invazivnog karaktera i opasnosti koju predstavlja za biodiverzitet i ljudsko zdravlje. Navedeni primer je dobar, ali nažalost redak slučaj ozbiljnog bavljenja problematikom invazivnih stranih vrsta u Srbiji.

120 https://doiserbia.nb.rs/img/doi/0353-4537/2017/0353-45371716215S.pdf

Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu životne sredine u 2025. godini121 pokazuje da je tokom 2025. godine nastavljena kontrola pravnih subjekata, a njihovo poslovanje je upravnim merama dovedeno u visok nivo usklađenosti sa zakonom. U izveštaju se navodi da su se subjekti u velikoj meri obraćaju inspektorima u vezi sa svakom nedoumicom u njihovom poslovanju, kako bi eventualni propusti bili ispravljeni i kako bi njihov rad bio usklađen sa propisima iz oblasti zaštite prirode. Na realizaciji godišnjeg Plana inspekcijskog nadzora u oblasti zaštite prirode za 2025. godinu učestvovalo je devet republičkih inspektora za zaštitu životne sredine.

Tokom 2025. godine inspektori Odeljenja za zaštitu zemljišta, nejonizujućeg zračenja i biodiverziteta podneli su ukupno 367 prekršajnih prijava, jednu prijavu za privredni prestup, imali dva svedočenja, a doneto je 137 presuda. Inspekcija za zaštitu životne sredine u oblasti zaštite prirode je tokom 2025. godine, u okviru inspekcijskih nadzora, privremeno oduzimala strogo zaštićene vrste divljih ptica od držalaca kod kojih je utvrdila nezakonitosti (ptice u zatočeništvu). U zavisnosti od zdravstvenog i kondicionog stanja, a na osnovu procene stručnjaka Zavoda za zaštitu prirode Srbije, ptice su vraćane u prirodu.

U izveštajnom periodu, Zavod za zaštitu prirode Srbije obavio je više stručnih nadzora. U zaštićenom području Predela izuzetnih odlika (PIO) „Vlasina", na primer, posebna pažnja posvećena je najugroženijim lokacijama na prostoru naselja Vlasina Rid, gde je registrovan veći broj novoizgrađenih i postavljenih montažnih objekata namenjenih odmoru. Stručnjaci su zabeležili ozbiljnu degradaciju prostora nastalu nelegalnim prosecanjem puteva i staza, kao i oštećenje obronaka usled promena morfologije terena. Uočeni su i kanali, vododerine i nelegalno postavljena vodovodna i elektroenergetska infrastruktura, što je dodatno narušilo prirodni izgled i ekosistemske funkcije ovog zaštićenog područja.[122]

Zajednički inspekcijski i stručni nadzor utvrdio je da opština Surdulica, kao upravljač zaštićenog područja PIO „Vlasina", postupala u skladu sa svojim ovlašćenjima u slučajevima otkrivenih nezakonitosti kod korisnika prostora.

121 https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godisnji%20Izvestaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zzs%20za%202025.pdf

122 https://www.piovlasina.org/Lat/Newsview.asp?ID=662

Upravljač je, u periodu od januara do novembra 2025. godine, podneo 46 zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, najvećim delom zbog toga što su korisnici prostora izvodili radove bez rešenja o uslovima zaštite prirode.

Podaci sa inspekcijskog i stručnog nadzora u PIO „Vlasina" ilustruju složenost upravljanja zaštićenim područjima u Republici Srbiji i izazove sa kojima se upravljači područja suočavaju.

Veliki pritisak na zaštitu prirode predstavljaju i neki projekti izgradnje vetroelektrana, jer se odluke, kao u slučaju izmeštanja meteorološkog radara na Guduričkі vrh, najviši vrh PIO „Vršačke planine", donose bez potpune primene zakona i bez uvažavanja mišljenja stručne javnosti.[123]

U izveštajnom periodu nekoliko upravljača zaštićenim područjima je promenilo svoju pravnu formu. Među njima su NP „Fruška gora", NP „Đerdap" i „Srbijašume", koji više nisu javna preduzeća već društva sa ograničenom odgovornošću.

Koalicija 27 ne poseduje dovoljno informacija i nije u mogućnosti da proceni uticaj ove transformacije, ali smatra da je promena vredna pažnje. Na primer, „Srbijašume" gazduju na 892.707 hektara državnih šuma i šumskog zemljišta, obavljaju stručno-savetodavne poslove na 1.221.265 hektara šuma u vlasništvu fizičkih lica, upravljaju sa 56 zaštićenih područja na 418.185 hektara i gazduju sa 27 lovišta ukupne površine 272.070 hektara. Takođe, upravljaju ribarskim i zaštićenim područjima „Beograd", „Dunav" i „Mlava".

Sprovođenje Zakona o zaštiti prirode, u delu izrade planova upravljanja zaštićenim područjima imalo je izvestan napredak. Tokom 2025. i 2026. godine izrađeni su planovi upravljanja za Predeo izuzetnih odlika Rajac i Specijalni rezervat prirode „Ritovi donjeg Potisja" sa primenom nove metodologije i kroz participativan pristup. Organizacije IUCN i The Nature Conservancy, u saradnji sa Ministarstvom zaštite životne sredine, podržali su upravljače ovih dvaju područja u procesu izrade. Na ovaj način pokrenuta je inicijativa za sistemsko unapređenje kvaliteta planova upravljanja, što je ranije uočeno kao ozbiljan nedostatak u celom sistemu upravljanja zaštićenim područjima. Osnovne novine

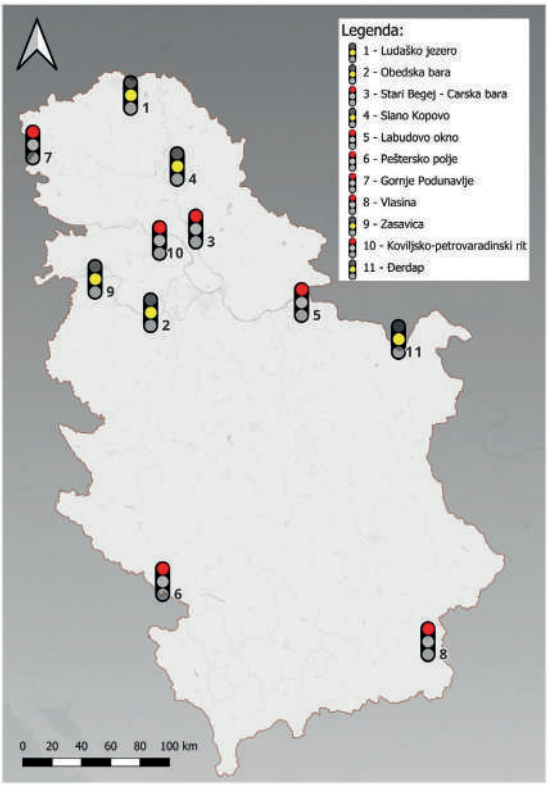
123 https://staniste.org.rs/gradnja-radara-na-vrsackim-planinama-je-protivzakonita/

u novom pristupu izrade planova odnose se na jasniju organizaciju sadržaja planova, bolje definisanje ciljeva, aktivnosti i pokazatelja sa njihovom jasnom međusobnom povezanošću i aktivno uključivanje zainteresovanih strana kroz najmanje dve konsultativne radionice.

Ministarstvo zaštite životne sredine je tokom 2025. i 2026. raspisivalo konkurse za legalno sakupljanje zaštićenih vrsta flore, faune i gljiva, pri čemu su dozvole mogli dobiti samo registrovani sakupljači i pravna lica bez ranijih prekršaja iz oblasti zaštite prirode. Kontrolu sprovođenja propisa vršili su inspekcija zaštite životne sredine, granične i carinske službe, policija i Zavod za zaštitu prirode Srbije. Ilegalno sakupljanje pojedinih vrsta i nedozvoljena trgovina ostaju i dalje problematični. Na primer, u Srbiji je svega nekoliko registrovanih firmi koje se bave sakupljanjem i prodajom tartufa i proizvoda od njih, a procenjuje se da postoji između 3.000 i 5.000 tragača, tj. sakupljača tartufa. Prema proceni Mikološkog saveza Srbije, čak 70% posla vezanog za trgovinu tartufima odvija se u sivoj zoni.[124]

Sprovođenje Konvencija o močvarnim područjima od međunarodnog značaja – Ramsarske konvencije – prati niz izazova. Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije sprovelo je analizu svih jedanaest ramsarskih područja u Republici Srbiji, na osnovu osam kriterijuma: formalne zaštite, prisustva krivolova, prisustva ribokrađe, urbanizacije, zagađenja, uticaja klimatskih promena, zarastanja i uništavanja staništa. Rezultati pokazuju da nijedno područje nije obeleženo zelenom bojom, koja bi značila prisustvo samo jednog faktora ugrožavanja. Žutom bojom označena su područja sa dva ili tri faktora ugrožavanja, a crvenom bojom obeležena su ona kod kojih su prisutna četiri faktora ili više. Posebno zabrinjava podatak da šest ramsarskih područja ima više od četiri faktora ugrožavanja.

124 https://simptom.rs/forbs-srbija-siva-ekonomija-i-nezakonit-sistem-sakupljanja-tartufa-u-srbiji/?utm_source=chatgpt.com



Mapa 1: Ramsarska područja u Republici Srbiji sa faktorima ugrožavanja

Ovi nalazi ukazuju na loše stanje močvarnih područja u Srbiji, čija zaštita nije efikasna i ne daje dobre rezultate, a procenjuje se da bi nepovratno uništavanje ovih područja moglo nastupiti za svega nekoliko godina.

U izveštajnom periodu analizirano je stanje dvadeset ribnjaka u okviru dvanaest Međunarodno značajnih područja za ptice (IBA). Ovi ribnjaci deo su nacionalne ekološke mreže i predviđeno je da budu uključeni u evropsku ekološku mrežu Natura 2000. Od ukupnog broja, samo dvanaest ribnjaka je aktivno, uglavnom u smanjenom kapacitetu. U čak osam velikih ribnjaka proizvodnja je potpuno uništena, što predstavlja gubitak 5.267 ha vrhunskih staništa za divlje ptice

Pozitivan primer – primena zakona, saradnja organizacija i instituciju u slučaju trovanja divljih vrsta

U maju 2026. godine kod Svrljiga je zabeležen slučaj trovanja strogo zaštićenog crnog strvinara (*Aegypius monachus*), jedinke uključene u međunarodni program povratka ove vrste na Balkan.

Brzom reakcijom ornitologa Društva za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, uz odličnu saradnju sa policijom i tužilaštvom, osumnjičeni je identifikovan, pokušaj uklanjanja dokaza otkriven, a počinilac uhapšen. Uhapšenom se na teret stavljaju tri krivična dela, a uginule jedinke su poslate na analizu Zavodu za sudsku medicinu u Nišu.

Ovaj slučaj pokazuje da je jedan od preduslova za uspešno suzbijanje nezakonitih radnji koje ugrožavaju strogo zaštićene vrste efikasna saradnja organizacija civilnog društva i resornih institucija.

i druge značajne vrste. Pored toga, najmanje 3.000 ha jezera trenutno se ne koristi za proizvodnju ribe jer su suva ili preorana.

Upravljanju strogo zaštićenim vrstama je poboljšano kroz sprovođenje Plana upravljanje populacijama mrkog medvede (*Ursus arctos L.*) u Republici Srbiji za period od 2025. do 2033. godine. Za potrebe sprovođenja ovog plana obrazovana je Radna grupa odnosno Stručna komisija. U septembru 2025. godine, Ministarstvo zaštite životne sredine donelo je Rešenje o određivanju posebnog tima stručnih fizičkih i/ili pravnih lica za intervencije sa živim primercima mrkog medveda u divljini ili zatočeništvu.

Pozitivan pomak u zaštiti vrsta od trovanja predstavlja i projekat „EU za održivu zaštitu bilja u Srbiji" koji sprovodi Organizacija za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih nacija (FAO), uz finansijsku podršku Evropske unije, a kome je cilj jačanje sprovođenja nacionalnog zakonodavstva u oblasti upravljanja pesticidima, unapređenje sistema za registraciju i monitoring sredstava za zaštitu bilja, izgradnja profesionalnih kapaciteta na različitim nivoima, kao i povećanje svesti javnosti o rizicima upotrebe pesticida i ekološki prihvatljivim alternativama u skladu sa standardima Evropske unije. Projekat je deo šireg procesa usklađivanja nacionalnih poljoprivrednih i ekoloških politika sa Evropskim zelenim

dogovorom, kao i strategijama „Od njive do trpeze" i Strategijom biodiverziteta, koje predviđaju smanjenje ukupne upotrebe i rizika od pesticida za 50 odsto. Primenom Uredbe o merilima i kriterijumima za dodelu podsticajnih sredstava za očuvanje i zaštitu biološke, predeone i geološke raznovrsnosti u 2026. godini, Ministarstvo zaštite životne sredine raspisalo je konkurs za dodelu podsticajnih sredstava, u ukupnom iznosu od 300 miliona dinara, za finansiranje radova i drugih troškova, propisanih Zakonom o zaštiti prirode i ovom uredbom.

Ministarstvo zaštite životne sredine primilo je ukupno 33 zahteva jedinica lokalne samouprave. Iako je navedeno da se sredstva odobravaju projektima koji se realizuju isključivo na teritorijama gde se nalaze nacionalni parkovi i zaštićena područja od nacionalnog interesa, podršku je dobio Grad Novi Sad za izgradnju magistralnog vodovoda u Veterniku.[125] Ukupna sredstva za realizaciju ovog projekta iznose 229.817.239,00 dinara, od čega iznos od 183.853.791,20 dinara obezbeđuje Ministarstvo zaštite životne sredine, a preostalih 45.963.447,80 dinara obezbeđuju se u budžetu Grada Novog Sada. Projekat obuhvata izgradnju vodovodne mreže u naselju Veternik, u dužini od 13.210 m sa 712 projektovanih kućnih priključaka ukupne dužine 3.154,5 m. Cilj je kontinuirano i zdravstveno ispravno vodosnabdevanje stanovništva.[126]

Ne osporavajući potrebu da se obezbedi „kontinuirano i zdravstveno ispravno vodosnabdevanje stanovništva" postavlja se pitanje je da li je fond namenjen očuvanju i zaštiti biološke, predeone i geološke raznovrsnosti pravi izvor finansiranja za ovakav projekat? Osim toga, Uredba propisuje: „Podsticajna sredstva se dodeljuju lokalnim samoupravama na osnovu dostavljenih programa i projekata u skladu sa dozvoljenim radovima i aktivnostima definisanim Zakonom o zaštiti prirode, Zakonom o nacionalnim parkovima i aktom o proglašenju zaštićenog područja."

Finansiranje

Finansiranje u oblasti Zaštita prirode detaljnije je obrađeno u okviru poglavlja Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

125 Lista odobrenih projekata

126 https://novisad.rs/lat/sredstvima-grada-novog-sada-i-ministarstva-zastite-zivotne-sredine-gradi-ce-se-magistralni-vodovod-u

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Kroz transparentan i inkluzivan proces izraditi i usvojiti novi Zakon o zaštiti prirode u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, potvrđenim međunarodnim sporazumima, dobrom praksom u ovoj oblasti i potrebama zaštite prirode u Srbiji. U Zakonu o zaštiti prirode urediti postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu i odrediti rezervat biosfere kao vrstu zaštićenog područja i propisati nadležnosti i osnovne mere za upravljanje takvim područjima.
2. Trajno zabrani lov na prepelicu, grlicu i jarebicu. Trajno zabraniti i lov na riđoglavu patku (Aythia ferina), grogotovca (Spatula querquedula), gusku glogovnjaču (Anser fabalis) i na lisastu gusku (Anser albifrons). Trajno zaštititi jastreba (Accipiter gentilis).
3. Izmeniti i dopuniti Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva i Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači tako da u potpunosti budu transponovane odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama.
4. Izraditi i usvojiti protokol kojim bi se precizno utvrdio sled i način postupanja nadležnih organa prilikom otkrivanja slučajeva trovanja, ali i drugih slučajeva nezakonitih radnji nad divljim vrstama. Osnovati ekspertsku međusektorsku radnu grupu radi izrade nacionalnog akcionog plana za sprečavanje trovanja divljih vrsta.
5. Formirati međuresornu radnu grupu za zaštićena područja i ekološku mrežu koja će koordinisati rad na izradi planskih dokumenata, studija zaštite, planova upravljanja i akata zaštite područja.
6. Doneti Uredbu o oceni prihvatljivosti i omogućiti njenu adekvatnu primenu.

7. Uskladiti Krivični zakonik sa Direktivom o krivičnim delima protiv životne sredine u odeljku koji se odnosi na trgovinu divljim vrstama.

Sprovođenje propisa

8. Unaprediti kapacitete sektora zaštite prirode u okviru Ministarstva zaštite životne sredine i Zavoda za zaštitu prirode (pokrajinskog i republičkog), kroz povećanje broja stručnog osoblja i tehničke opremljenosti.
9. Nastaviti izgradnju kapaciteta policije, inspekcije, tužilaštva i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta i staništa, uz saradnju sa stručnim organizacijama civilnog društva. Takođe, ojačati kapacitete Jedinice za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine, kao i koordinaciju rada ove jedinice s drugim sektorima.
10. Poboljšati planiranje i sprovođenje inspekcijskog nadzora nad zaštićenim područjima, tj. područjima ekološke mreže.
11. Obezbediti slobodan pristup onlajn bazi izdatih rešenja o uslovima zaštite prirode Ministarstva zaštite životne sredine Republike Srbije i Zavoda za zaštitu prirode za sve zainteresovane strane.
12. Unaprediti saradnju zainteresovanih strana u primeni međunarodnih sporazuma u oblasti zaštite prirode kroz redovno informisanje i konsultovanje.
13. Formirati Nacionalni savet za ekološku mrežu Natura 2000 i tako osigurati međusektorsku saradnju i kontinuiranu institucionalnu podršku.
14. Uraditi procenu efikasnosti upravljanja zaštićenim područjima, uspostaviti mehanizme za praćenje efikasnosti upravljanja i obezbediti dostupnost izveštaja javnosti.
15. Izraditi odgovarajuće ciljane tematske vodiče sa detaljnijim objašnjenjima procedura ocene prihvatljivosti i primerima iz prakse (poželjno, dobrom i lošom praksom). Upoznati zainteresovane strane sa procedurama ocene prihvatljivosti pomoću vodiča i pratećih materijala.

16. Omogućiti javni uvid u uspostavljeni elektronski Centralni registar zaštićenih prirodnih dobara i razviti njegove funkcionalnosti koje omogućavaju da za svako zaštićeno područje sadrži, pored ostalog, desetogodišnji plan upravljanja, godišnje programe upravljanja i izveštaje o sprovođenju godišnjeg programa upravljanja.

17. Uspostaviti saradnju sa Ministarstvom turizma i omladine radi sprečavanja dovođenja stranih turista koji su u zabludi u vezi sa mogućnostima lova u Srbiji, kao i unaprediti kontrolu komercijalnog lova, naročito u slučajevima učešća stranih lovaca.

18. Ubrzati osnivanje funkcionalnih Saveta korisnika u zaštićenim područjima, a uz postojeće preporuke o sastavu Saveta uvesti i obavezu da žene i mladi budu zastupljeni u odgovarajućem broju.

19. Vrhovno javno tužilaštvo da izda obavezno uputstvo osnovnim javnim tužilaštvima da se načelo oportuniteta ne primenjuje na krivična dela koja se odnose na divlje vrste jer je uočena učestala primena načela odlaganja krivičnog gonjenja i u slučajevima gde se krivica učinioca može jasno utvrditi, naročito kod nezakonitog lova, trgovine i trovanja divljih vrsta.

Finansiranje

20. Nastaviti redovno finansiranje aktivnosti za uspostavljanje ekološke mreže Republike Srbije i Natura 2000, uz potpuno i redovno izveštavanje o sprovedenim aktivnostima i utrošenim sredstvima.

21. Obezbediti veća finansijska sredstva iz budžeta Republike Srbije za upravljanje zaštićenim područjima, uključujući redovna i odgovarajuća finansijska sredstva za zapošljavanje novih čuvara prirode u zaštićenim područjima, njihove obuke i kupovinu opreme i sredstva za rad.

ZAŠTITA PRIRODE

TROVANJE, KRIVOLOV I NEZAKONITO HVATANJE PTICA SU ŠIROKO RASPROSTRANJENI PROBLEMI U SRBIJI

200 OTKRIVENIH SLUČAJEVA TROVANJA PTICA

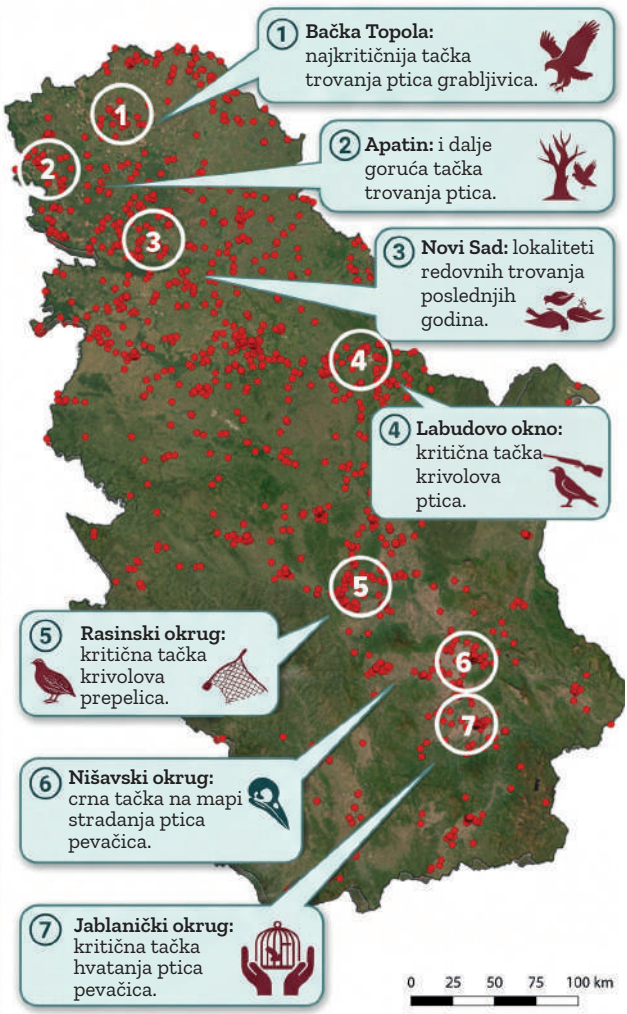
1.353 STRADALE JEDINKE PTICA

779 OTKRIVENIH SLUČAJEVA KRIVOLOVA PTICA

1.548 STRADALIH JEDINKI PTICA

418 OTKRIVENIH SLUČAJEVA HVATANJA PTICA

1.053 STRADALIH JEDINKI PTICA



Podaci Društva za zaštitu i proučavanje ptica Srbije – prilagođeno za izveštaj

KOALICIJA27

Upravljanje hemikalijama

Pregled

Kao država kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Srbija je u oblasti upravljanja hemikalijama ostvarila zadovoljavajući stepen u usklađivanju zakonodavstva sa relevantnim propisima EU. Podzakonski akti se kontinuirano usklađuju sa izmenama EU uredbi, iako bi tempo tog procesa trebalo ubrzati. Međutim, usklađivanje zakonodavstva samo po sebi ne znači i njegovu delotvornu primenu. U tom pogledu Srbija se i dalje suočava sa značajnim izazovima, pored ostalog, zbog ograničenih administrativnih i stručnih kapaciteta nadležnih institucija.

U izveštajnom periodu nije došlo do većih promena u strateškom i zakonodavnom okviru u oblasti bezbednog upravljanja hemikalijama. Određeni pomaci zabeleženi su u pogledu usklađivanja pojedinih propisa sa evropskim propisima iz ove oblasti. Jedna od važnijih izmena odnosi se na usvajanje zabrane mikročestica sintetičkih polimera, tj. mikroplastike, u proizvodima poput detergenata i pojedinih kozmetičkih proizvoda.

Međutim, napredak u usklađivanju zakonodavstva nije u dovoljnoj meri praćen jačanjem sistema za njegovu primenu i sprovođenje. Delotvornost upravljanja hemikalijama zavisi od kapaciteta institucija da propise dosledno primenjuju, prate njihove efekte i reaguju na rizike. Ključni problemi ostaju nedovoljna saradnja institucija, nejasna podela nadležnosti i ograničene mogućnosti inspekcijskog nadzora. Uz to, javnosti nisu u dovoljnoj meri dostupni podaci o hemikalijama na tržištu, rezultatima nadzora, realizovanim projektima i ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz relevantnih međunarodnih konvencija. To otežava praćenje stvarnih efekata politika upravljanja hemikalijama i narušava poverenje građana u sistem.

Transparentnost sistema kontrole bezbednosti predmeta opšte upotrebe ostaje nedovoljna jer rezultati državnog monitoringa, kao ni godišnji izveštaji o zdravstvenoj ispravnosti ovih proizvoda, nisu javno dostupni. Uz to,

podzakonski propisi koji regulišu materijale i predmete namenjene kontaktu sa hranom zahtevaju dalje usklađivanje sa savremenim naučnim saznanjima i zakonodavstvom EU.

Kada je reč o zelenim javnim nabavkama, novim Pravilnikom Kancelarije za javne nabavke uvedena je obaveza primene ekoloških aspekata za određene kategorije dobara i usluga. Međutim, ono što nedostaje jesu jasno ustanovljeni minimalni zeleni kriterijumi, bez kojih je teško govoriti o doslednoj i uporedivoj primeni ekoloških zahteva u skladu sa praksom EU. Problem je i što se praćenje primene zelenih javnih nabavki zasniva na samoproceni naručilaca, bez mehanizama za proveru ispunjenosti kriterijuma, što otežava procenu stvarnog nivoa njihove primene.

Strateški i zakonodavni okvir

U izveštajnom periodu nije došlo do većih promena u strateškom i zakonodavnom okviru u oblasti bezbednog upravljanja hemikalijama, ali su zabeleženi određeni pomaci u usklađivanju pojedinih propisa sa evropskim regulativama iz ove oblasti.

Jedna od važnijih izmena jeste uvođenje zabrane mikročestica sintetičkih polimera, tj. mikroplastike, u pojedinim proizvodima, pre svega u detergentima i određenim kozmetičkim proizvodima. Međutim, za razliku od EU REACH regulative 2023/2055, koja uvodi širi i sistemski pristup zabrani namerno dodate mikroplastike, obuhvatajući, pored kozmetike, i đubriva, sportske terene i industrijske materijale – u Srbiji je pristup zasad parcijalan i svodi se na pojedine kategorije proizvoda.

Zabrana je uvedena kroz izmene Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija.[127] Mikročestice sintetičkih polimera definisane su kao čvrsti polimeri sadržani u česticama koji

127 „Sl. glasnik RS", br. 90/2013, br. 25/2015, br. 2/2016, br. 44/2017, br. 36/2018, br. 9/2020, br. 57/2022, br. 29/2024 i br. 90/2025.

čine najmanje 1% masenog udela tih čestica ili formiraju neprekidnu površinu premaza na česticama, pri čemu najmanje 1% masenog udela tih čestica ispunjava uslove u pogledu veličine do 5 mm, odnosno, 15 mm dužine u slučaju vlakana, uz odnos dužine i prečnika veći od tri. Važeći Pravilnik trenutno sadrži 78 unosa, dok Aneks XVII EU REACH uredbe ima 83. Drugim rečima, Srbija još nije transponovala poslednjih pet ograničenja, uključujući ona koja se odnose na PFHxA, DMAC i NEP, kao i na PFAS u protivpožarnim penama.

Usvajanjem novog Zakona o upravljanju otpadom,[128] u decembru 2025. godine, Srbija je formalno preuzela zabranu četiri toksična ftalata (DEHP, DBP, BBP i DIBP) u električnoj i elektronskoj opremi, čime je na zakonskom nivou postignuto usklađivanje sa EU RoHS direktivom. Ovome je prethodilo višegodišnje zagovaranje organizacija civilnog društva za usklađivanje domaćih propisa sa pomenutom direktivom. Zbog velikog kašnjenja u prenošenju evropskih zahteva u nacionalno zakonodavstvo, ALHem je, uz podršku 15 organizacija civilnog društva iz Srbije, u oktobru 2024. godine uputio inicijativu Ministarstvu zaštite životne sredine, tražeći hitno uvođenje ograničenja upotrebe ftalata u električnoj i elektronskoj opremi. Ministarstvo tada nije odgovorilo na inicijativu, ali je isti predlog ponovo iznet u septembru 2025. godine na sastanku Radne grupe za izradu novog zakona – ovoga puta iznelo ga je Udruženje Inženjeri zaštite životne sredine, nakon čega je prihvaćen i ugrađen u konačni tekst zakona.

Međutim, potrebno je da se ažurira Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja korišćenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda,[129] kako bi se zabrana četiri toksična ftalata mogla u celosti sprovesti. To znači da i dalje postoji mogućnost da se na tržištu Srbije nalaze električni i elektronski proizvodi koji sadrže toksične ftalate u nedozvoljenim koncentracijama, iako su oni u Evropskoj uniji zabranjeni još od 2019. godine.

Kada je reč o ažuriranju propisa o klasifikaciji i obeležavanju hemikalija u skladu sa tehničkim i naučnim napretkom, početkom 2025. godine usvojen je novi

128 „Sl. glasnik RS", br. 109/2025.

129 „Sl. glasnik RS", br. 99/2010.

Pravilnik o Spisku klasifikovanih supstanci,[130] da bi u oktobru 2025. godine bili objavljeni Uvod u Spisak klasifikovanih supstanci i Tabela 1 ovog Pravilnika.[131] Ovim izmenama uvedene su nove klase opasnosti: endokrini disruptor za zdravlje ljudi i endokrini disruptor za životnu sredinu, sa kategorijama „ED ljudi 1", „ED ljudi 2", „ED životna sredina 1" i „ED životna sredina 2".

U izveštajnom periodu ažurirana je i Lista supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost,[132] koja sada broji 251 unos. S obzirom na to da je odgovarajuća EU lista u međuvremenu dopunjena i trenutno sadrži 253 unosa, razlika između domaće i evropske liste trenutno iznosi svega dva unosa. Ovo je važan pomak u odnosu na prethodni izveštajni period, kada je razlika između nacionalne i EU liste iznosila 23 supstance, a praktično znači da su potrošači u Srbiji u boljoj poziciji da ostvare pravo na informacije o prisustvu štetnih supstanci u proizvodima.

Lista supstanci koje izazivaju zabrinutost,[133] odnosno lista koja odgovara EU Listi za autorizaciju, u potpunosti je usklađena sa relevantnom EU listom. Što se tiče administrativnih kapaciteta za sprovođenje propisa, nije bilo značajnih promena u odnosu na prethodni period.

Sprovođenje propisa

Za sprovođenje administrativnih postupaka u oblasti upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, nadležno je Odeljenje za hemikalije pri Ministarstvu zaštite životne sredine. Propisani postupci se redovno sprovode, ali s obzirom na obim i složenost potrebne dokumentacije, kao i poverljivost pojedinih informacija u okviru ovih postupaka, neophodno je raditi na unapređenju administrativnih kapaciteta, transparentnosti i efikasnosti čitavog sistema. Kada je reč o inspekcijskom nadzoru, prema Izveštaju o radu inspekcije za

130 „Sl. glasnik RS", br. 11/25.

131 „Sl. glasnik RS", br. 88/25.

132 „Sl. glasnik RS", br. 58/2016, br. 22/018, br. 86/2021, br. 83/023, br. 34/2026, br. 34/2026.

133 „Sl. glasnik RS", br. 94/ 2013, br. 101/2016, br. 22/ 2018, br. 86/ 2021, br. 83/2023.

zaštitu životne sredine za 2025. godinu,[134] inspekcija je nastavila da sprovodi preventivne aktivnosti usmerene na podršku privrednim subjektima u ispunjavanju zakonskih obaveza.

U delu koji se tiče kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda, inspekcija je postupala po predstavkama pravnih i fizičkih lica upućenim Ministarstvu zaštite životne sredine, a u skladu sa Godišnjim planom inspekcijskog nadzora vršene su kontrole kod proizvođača, uvoznika, distributera i daljih korisnika hemikalija i biocidnih proizvoda. Prioriteti nadzora utvrđivani su na osnovu procene rizika, pri čemu je tokom 2025. godine posebna pažnja bila usmerena na hemikalije i biocidne proizvode koji se koriste u građevinarstvu, kao i na kontrolu zakonitosti stavljanja biocidnih proizvoda na tržište.

Ni ove godine, kao ni prethodne, u Izveštaju o radu inspekcije nema informacija o tome da je sproveden nadzor nad primenom propisa koji se odnose na ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i upotrebe određenih opasnih hemikalija (supstanci i smeša) za koje je nadležna inspekcija zaštite životne sredine. To je značajan nedostatak, imajući u vidu da su upravo zabrane i ograničenja jedan od ključnih instrumenata zaštite zdravlja ljudi i životne sredine od najopasnijih hemikalija.

Prethodni Izveštaj iz senke već je ukazao na problem nejasnog razgraničenja nadležnosti između sanitarne i inspekcije za zaštitu životne sredine kada je reč o pojedinim grupama proizvoda, posebno proizvodima od mekane plastike koji dolaze u kontakt sa kožom ili sluzokožom. ALHem se povodom ovog pitanja više puta obraćao nadležnim inspekcijama i Koordinacionoj komisiji za inspekcijski nadzor, ali bez konkretnog rešenja – nadležni organi su ostajali pri stavu da nisu nenadležni. Posledica ovakve institucionalne praznine jeste izostanak efikasnog nadzora nad proizvodima koji mogu predstavljati rizik po zdravlje potrošača.

Iako je u ovom izveštajnom periodu domaća Lista supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost dodatno usklađena sa EU listom, ostaje

134 https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godisnji%20Izvestaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zzs%20za%202025.pdf

otvoreno pitanje dosledne primene, naročito kada je reč o dostupnosti podataka i efikasnosti tržišnog nadzora. Na osnovu dostupnih javnih izveštaja ne može se utvrditi da je do sada vršen redovan inspekcijski nadzor usmeren na proveru primene člana 27. Zakona o hemikalijama, kojim je propisana obaveza snabdevača da, na zahtev potrošača, dostavljaju informacije o prisustvu SVHC supstanci u proizvodima čija koncentracija prelazi 0,1%.

Projekti

Ministarstvo zaštite životne sredine je tokom 2023. godine započelo realizaciju projekta „Dalje unapređenje nacionalnih kapaciteta za upravljanje rizicima od opasnih supstanci kroz ceo životni ciklus", koji se finansira iz sredstava Specijalnog programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu. Implementaciona agencija zadužena za sprovođenje projekta je Program Ujedinjenih nacija za razvoj.

Kao što je navedeno i u prethodnom Izveštaju iz senke, ni u ovom izveštajnom periodu Ministarstvo zaštite životne sredine nije objavilo informacije o napretku realizacije projektnih aktivnosti. Na veb-stranici UNDP mogu se pronaći četiri publikacije proistekle iz ovog projekta: Studija o izloženosti žena i muškaraca mikroplastici i nanomaterijalima,[135] Studija o mikroplastici i nanomaterijalima u identifikovanim proizvodima,[136] brošura „Srećna planeta – deca uče o plastici i mikroplastici"[137] i „Brošura za smanjenje izloženosti mikroplastici u svakodnevnom životu".[138] Imajući u vidu da je završetak projekta planiran za decembar 2026. godine, zabrinjava što javnost i dalje nema uvid u sprovedene aktivnosti, planove, ni očekivane rezultate projekta, zbog čega nije moguće sagledati na koji način će projekat doprineti unapređenju sistema upravljanja opasnim supstancama u Srbiji.

Takođe, ni informacije u vezi sa sprovođenjem međunarodnih konvencija, koje su u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine, nisu sistematski i javno

135 https://www.undp.org/sr/serbia/publications/studija-o-izlozenosti-zena-i-muskaraca-mikroplastici-i-nanomaterijalima

136 https://www.undp.org/sr/serbia/publications/studija-o-mikroplastici-i-nanomaterijalima-u-identifikovanim-proizvodima

137 https://www.undp.org/sr/serbia/publications/srecna-planeta-deca-uce-o-plastici-i-mikroplastici

138 https://www.undp.org/sr/serbia/publications/brosura-za-smanjenje-izlozenosti-mikroplastici-u-svakodnevnom-zivotu

dostupne. Neophodno je obezbediti javnu dostupnost svih informacija koje se odnose na sprovođenje Stokholmske, Minamata, Bazelske i Roterdamske konvencije, uključujući izveštaje, planove, mere, rezultate i podatke o ispunjavanju obaveza koje je Srbija preuzela.

Predmeti opšte upotrebe

U maju 2025. godine Ministarstvo zdravlja sprovelo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o predmetima opšte upotrebe, u kojoj je ALHem aktivno učestvovao dostavljanjem komentara i predloga za unapređenje teksta. Jedno pitanje koje je ALHem istakao odnosilo se na višegodišnje odsustvo podzakonskog akta kojim bi se preciznije uredili materijali i predmeti koji pri upotrebi dolaze u neposredan kontakt sa kožom ili sluzokožom, pre svega predmeti od tekstila, kože i drugih materijala namenjeni širokoj potrošnji.

ALHem je ukazao da nedovoljno precizna definicija ove grupe proizvoda u važećem Zakonu o predmetima opšte upotrebe,[139] zajedno sa nedonošenjem odgovarajućeg podzakonskog akta, stvara ozbiljne probleme u sprovođenju inspekcijskog nadzora, naročito u kontroli primene zabrana i ograničenja za hemikalije u proizvodima. Zbog toga je predloženo da se u Nacrtu zakona ova kategorija predmeta preciznije definiše, kao i da se što pre donese odgovarajući podzakonski akt, čime bi se otklonio postojeći pravni i institucionalni vakuum u nadzoru. Drugi set komentara ticao se preciziranja mehanizama obaveštavanja javnosti u slučajevima povlačenja ili opoziva neusaglašenih predmeta opšte upotrebe od strane proizvođača, uvoznika ili distributera, sa ciljem da se poveća transparentnost i omogući pravovremeno informisanje potrošača o proizvodima koji mogu predstavljati rizik po zdravlje ili bezbednost. Do kraja izveštajnog perioda Ministarstvo zdravlja nije objavilo Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu zakona, tako da nije bilo moguće utvrditi na koji način su razmotreni komentari i predlozi dostavljeni tokom javne rasprave.

Pravilnikom o utvrđivanju Programa monitoringa zdravstvene ispravnosti predmeta opšte upotrebe za 2025. godinu[140] predviđen je inspekcijski nadzor

139 „Sl. glasnik RS", br. 25/2019 i br. 14/2022.

140 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2025_06/SG_053_2025_004.htm

nad ukupno 2.250 uzoraka predmeta opšte upotrebe. Ovaj broj je isti kao i prethodne godine, ali je veći u odnosu na ranije godine, kada su planirana 1.662 uzorka.

Nadzor se odnosi na proizvode koji mogu sadržati supstance obuhvaćene propisima o zabranama i ograničenjima, u skladu sa Zakonom o hemikalijama, Zakonom o predmetima opšte upotrebe i pratećim podzakonskim aktima. U okviru planiranog unutrašnjeg nadzora predviđeno je ispitivanje sledećih kategorija proizvoda:

1. Igračke izrađene delom ili u celini od mekog polimernog materijala – ukupno 846 uzoraka, sa ciljem utvrđivanja nepravilnosti u deklaraciji i odstupanja u sadržaju omekšivača.
2. Igračke izrađene od tvrdog polimernog materijala – ukupno 340 uzoraka, sa ciljem utvrđivanja nepravilnosti u deklaraciji i odstupanja u pogledu zahteva za fizičko mehanička svojstva.
3. Igračke – tečnost, tj. sapunica za pravljenje mehurića – ukupno 58 uzoraka, sa ciljem provere nepravilnosti u deklarisanju i odstupanja u sadržaju hemikalija, posebno formaldehida.
4. Materijali i predmeti u kontaktu sa hranom – emajlirano, keramičko, porcelansko i glineno posuđe i pribor – ukupno 594 uzorka, sa ciljem provere fizičkih karakteristika i migracije metala, posebno olova i kadmijuma.
5. Kozmetički proizvodi koji duže ostaju na koži – ukupno 190 uzoraka, sa ciljem provere nepravilnosti u deklaraciji, odstupanja u sadržaju konzervanasa i mikrobiološke ispravnosti.
6. Kozmetički proizvodi koji se nakon kraćeg vremena odstranjuju sa kože – ukupno 222 uzorka, sa ciljem provere nepravilnosti u deklaraciji, odstupanja u sadržaju konzervanasa i mikrobiološke ispravnosti.

Izveštaj o realizaciji Programa monitoringa, uključujući rezultate laboratorijskih ispitivanja i informacije o preduzetim merama, nije javno dostupan. Ne može se pronaći na veb-stranicama Instituta za javno zdravlje Srbije „Dr

Milan Jovanović Batut", ni Ministarstva zdravlja, niti je objavljen u „Službenom glasniku Republike Srbije". ALHem se u više navrata obraćao nadležnim institucijama sa zahtevom da im se dostavi izveštaj o rezultatima monitoringa, ali tražena dokumentacija nikad nije isporučena.

S obzirom na to da se Program monitoringa finansira iz budžeta Republike Srbije, a njegovi rezultati predstavljaju informacije od značaja za zaštitu zdravlja građana, neophodno je da se izveštaji o njegovoj realizaciji redovno i javno objavljuju. Objavljivanje samog Programa, bez podataka o tome kako je sproveden i šta je pokazao, u velikoj meri obesmišljava transparentnost sistema i onemogućava stručnoj i zainteresovanoj javnosti da prati njegovu efikasnost. Proizvodi povučeni sa tržišta usled utvrđenih hemijskih rizika trebalo bi da budu javno objavljeni u okviru sistema NEPRO (Nacionalnog sistema brzog obaveštavanja o nebezbednim proizvodima) u Republici Srbiji. Cilj ovog sistema, kao dela šireg mehanizma tržišnog nadzora, jeste bolja zaštita potrošača, informisanje i edukaciju svih učesnika na tržištu, kao i podizanje svesti o značaju bezbednosti proizvoda.

Prema podacima iz NEPRO baze, tokom izveštajnog perioda zabeleženo je povlačenje ukupno devet proizvoda zbog hemijskog rizika, od čega se osam odnosi na neusaglašenost proizvoda koji dolaze u kontakt sa hranom, najčešće zbog nedozvoljenih vrednosti migracije teških metala.

Organizacije, ALHem iz Srbije i Arnika iz Češke, krajem 2025. godine objavile su Izveštaj „Gutljaj koji teže pada" sa rezultatima ispitivanja koji pokazuju prekomernu migraciju olova i kadmijuma iz keramičkih šolja dostupnih na srpskom tržištu. Ovi nalazi izazivaju zabrinutost kada je reč o bezbednosti potrošača i jasno ukazuju na potrebu za pojačanim inspekcijskim nadzorom. Od ukupno 30 ispitanih uzoraka, njih pet nije ispunilo zahteve važećeg Pravilnika o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe koji se mogu stavljati u promet. Jedan od tih pet uzoraka kupljen je u maloprodaji, u prodavnici suvenira, dok su preostala četiri poticala iz kompleta šolja kupljenog preko Instagram naloga prodavca. Kod dva uzorka utvrđene su nedozvoljene vrednosti migracije olova i kadmijuma, kod dva uzorka olova i kod jednog uzorka samo kadmijuma. U nekoliko slučajeva, izmerene vrednosti migracije olova bile su i po nekoliko

desetina puta veće od dozvoljenih. Olovo i kadmijum najčešće potiču od pigmenata koji se koriste za bojenje i dekorisanje predmeta od keramike.

Na osnovu ovih rezultata, ALHem je, uz podršku 12 organizacija civilnog društva, podneo inicijativu sanitarnoj inspekciji Ministarstva zdravlja da se nebezbedne šolje, za koje su dostavljeni rezultati laboratorijskih ispitivanja, povuku sa tržišta i opozovu od potrošača, kao i da se informacije o njima objave u sistemu brzog obaveštavanja NEPRO. Cilj je bio da građani Srbije što pre dobiju informacije o proizvodima koji mogu ugroziti njihovo zdravlje.

Sanitarna inspekcija je na inicijativu reagovala i sprovela vanredni inspekcijski nadzor, nakon čega su neusaglašeni proizvodi povučeni sa tržišta, a podaci o njima objavljeni u sistemu NEPRO. Uvidom u Izveštaj o radu Odeljenja sanitarne inspekcije Ministarstva zdravlja za 2025. godinu, utvrđeno je da je ALHemov zahtev za povlačenje proizvoda zaveden u izveštaju, kao i da su sporni proizvodi objavljeni u NEPRO bazi.

Pored ove inicijative, ALHem je Ministarstvu zdravlja uputio i inicijativu za hitno donošenje novog Pravilnika o materijalima i predmetima namenjenim za kontakt sa hranom. Važeći pravilnik, u delu koji se odnosi na posuđe i ambalažu za hranu, nije suštinski ažuriran od 1989. godine i ne prati naučni, tehnološki i regulatorni razvoj u ovoj oblasti. ALHem je ukazao da je neophodno usvojiti novi pravilnik, usklađen sa propisima EU i savremenim naučnim saznanjima, kako bi se obezbedio viši nivo zaštite zdravlja građana i životne sredine, i unapredio sistem kontrole bezbednosti materijala i predmeta koji dolaze u kontakt sa hranom. Prema informacijama kojima ALHem raspolaže, Ministarstvo zdravlja radi na izradi novog pravilnika, a njegovo usvajanje očekuje se do kraja 2026. godine.

Ipak, uvidom u ostale podatke iz izveštaja uočeno je da se broj proizvoda povučenih sa tržišta Srbije zbog hemijskog rizika po zdravlje potrošača, prema podacima iz RAPEX/Safety Gate sistema, ne poklapa sa brojem povučenih proizvoda evidentiranih u NEPRO bazi. Ovo ukazuje na neusklađenost u načinu na koji nadležni državni organi razmenjuju i evidentiraju ove informacije.
Institut za javno zdravlje Srbije „Dr Milan Jovanović Batut" zadužen je za izradu

Godišnjeg izveštaja o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe u Srbiji. Imajući u vidu značaj ovih podataka za zaštitu javnog zdravlja, zaštitu potrošača i transparentnost rada institucija, logično bi bilo da ovi izveštaji budu javno dostupni na sajtu Instituta. Međutim, od 2021. godine ovi izveštaji se više ne objavljuju, a razlozi za to nisu poznati.

Zelene javne nabavke

Program razvoja cirkularne ekonomije za period 2026–2030. godine[141] prepoznaje zelene javne nabavke kao jedan od ključnih instrumenata za prelazak na cirkularnu ekonomiju. Program se oslanja na Program razvoja javnih nabavki u Republici Srbiji za period 2024–2028. godine,[142] koji predviđa izradu praktičnih alata za njihovu primenu, uključujući vodiče i modele konkursne dokumentacije, radi unapređenja primene ekoloških i socijalnih aspekata u javnim nabavkama.

U izveštajnom periodu Kancelarija za javne nabavke usvojila je novi Pravilnik o vrstama dobara za koja su naručioci u obavezi da primenjuju ekološke aspekte u postupcima javnih nabavki,[143] koji se primenjuje od 1. januara 2026. godine. Pravilnik obuhvata šest grupa dobara (fotokopirni papir, računarsku opremu, kancelarijsku elektronsku opremu, klima-uređaju, sredstva za čišćenje i električne aparate za domaćinstvo) i usluge čišćenja. Uvedena je i obaveza da ekološki aspekti budu zastupljeni u najmanje 10% ukupnog obima predmeta javnih nabavki za ove kategorije, kroz tehničke specifikacije, kriterijume za izbor privrednog subjekta, kriterijume za dodelu ugovora ili uslove za izvršenje ugovora.

Iako je uspostavljen obavezujući okvir za primenu ekoloških aspekata u pojedinim postupcima javnih nabavki, regulatorni okvir i dalje ne obezbeđuje nivo primene zelenih kriterijuma koji odgovara praksi EU. Važeći propisi ne određuju minimalne ekološke kriterijume koje bi predmet nabavke morao da ispuni kako bi se smatrao zelenom javnom nabavkom, što ostavlja prostor za različito tumačenje i neujednačenu primenu ekoloških aspekata u postupcima javnih nabavki. Evropska komisija je, sa druge strane, razvila standardizovane

141 „Sl. glasnik RS", br. 41/2026.
142 „Sl. glasnik RS", br. 68/2024.
143 „Sl. glasnik RS", br. 118/2025.

kriterijume za zelene javne nabavke (EU Green Public Procurement Criteria – EU GPP Criteria[144]), koji predstavljaju referentni okvir za utvrđivanje ekoloških zahteva u ovoj oblasti. Stoga je potrebno uskladiti smernice i modele konkursne dokumentacije koje objavljuje Kancelarija za javne nabavke sa EU GPP kriterijumima, kako bi se obezbedila dosledna primena zelenih javnih nabavki i nastavilo dalje usklađivanje sa praksom Evropske unije.

Kancelarija za javne nabavke prati primenu zelenih javnih nabavki kroz godišnje izveštaje, u kojima se iznose podaci o broju i vrednosti ugovora u kojima su primenjeni ekološki aspekti. Problem je, međutim, što je pouzdanost ovih podataka ograničena jer se evidencija zasniva na samoproceni naručilaca, koji prilikom objavljivanja podataka na Portalu javnih nabavki označavaju da su u postupku primenili ekološke karakteristike. Bez jasno utvrđenih minimalnih zelenih kriterijuma i mehanizama za proveru njihove primene, postoji rizik da podaci o obimu zelenih javnih nabavki ne odražavaju njihov stvarni nivo primene.

Dalje unapređenje sistema zelenih javnih nabavki zahteva proširenje njihovog obuhvata, jasnije utvrđivanje kriterijuma i obezbeđivanje dosledne primene, kako bi javna potrošnja u Srbiji u većoj meri doprinela ciljevima cirkularne ekonomije i zelene tranzicije, sa pozitivnim efektima na životnu sredinu, zdravlje i kvalitet života građana.

Finansiranje

Finansijski aspekt upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima detaljno je analiziran u prethodnim izveštajima Koalicije 27 i od tada nije bilo značajnih promena.

144 Green Public Procurement – Green Forum – European Commission

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Nastaviti razvoj zakonodavnog okvira, kako kroz usaglašavanje propisa sa novim uredbama EU i izmenama postojećih propisa, tako i kroz jačanje kapaciteta neophodnih za njihovo sprovođenje.
2. Ažurirati Nacionalni implementacioni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije, zajedno sa Akcionim planom.
3. Usvojiti Zakon o sprovođenju REACH uredbe.
4. Usvojiti Zakon o sprovođenju BPR uredbe.
5. Ažurirati Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda sa EU direktivom 2015/863/EU (RoHS III) u skladu sa članom 63. Zakona o upravljanju otpadom.
6. Usvojiti novi Pravilnik o materijalima i predmetima namenjenim za kontakt sa hranom.

Sprovođenje propisa

7. Ojačati administrativne i stručne kapacitete u ovoj oblasti, naročito na poslovima upisa hemikalija i biocidnih proizvoda u registar, statističke analize prikupljenih podataka, upravljanja biocidnim proizvodima, izrade vodiča i smernica za info-pult i uputstava za inspekcijski nadzor.
8. Učiniti dostupnim podatke iz Registra hemikalija o broju prijavljenih hemikalija po klasama opasnosti na veb-stranici Ministarstva zaštite životne sredine i redovno ih ažurirati na godišnjem nivou.

9. Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i omogućilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama. Ovo telo bi trebalo da čine predstavnici nadležnih državnih organa iz oblasti upravljanja hemikalijama, kao i predstavnici industrije, naučnoistraživačkih i nevladinih organizacija.

10. Pojačati inspekcijski nadzor nad poslovima kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda jačanjem kapaciteta samih inspekcija i povećanjem broja nadzora. Sprovesti nadzor nad primenom člana 27. Zakona o hemikalijama i zaštititi prava potrošača, i kontrolisati poštovanje zabrana i ograničenja kod hemikalija, tj. proizvoda koji nisu predmeti opšte upotrebe.

11. Pojačati inspekcijski nadzor nad primenom Zakona o predmetima opšte upotrebe jačanjem kapaciteta samih inspekcija i povećanjem broja nadzora, kao i redovno unošenje nebezbednih proizvoda povučenih sa tržišta u NEPRO sistem brzog obaveštavanja kako bi građani bili adekvatno informisani o proizvodima koji predstavljaju hemijski rizik.

12. Unaprediti sadržaj informacija na Info-pultu za hemikalije postavljanjem vodiča i smernica Evropske agencije za hemikalije na srpskom jeziku, onih koji se koriste u obuci i na ispitu za savetnika za hemikalije, kao i onih koji se odnose na sam upravni postupak; uvesti sekciju sa najčešće postavljanim pitanjima.

13. Učiniti javno dostupnim informacije u NEPRO sistemu brzog obaveštavanja o nebezbednim proizvodima i redovno ih ažurirati.

14. Učiniti javno dostupnim informacije o sprovođenju svih konvencija za koje je nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine.

15. Uspostaviti mehanizam za primenu člana 82. Zakona o hemikalijama, kojim se nalaže Ministarstvu zaštite životne sredine da izradi i sprovede projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i živim organizmima.

16. Objaviti ažurirane podatke iz Registra hemikalija o upisu supstanci koje izazivaju zabrinutost i uraditi procenu da li su mere za smanjenje rizika koje privredni subjekti primenjuju dovoljne za kontrolu rizika od ovih hemikalija.

17. Razrešiti nejasnu podelu nadležnosti između sanitarne inspekcije i inspekcije zaštite životne sredine kada je reč o nadzoru nad primenom Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija koji se odnosi na određenu grupu proizvoda za opštu upotrebu za koje su se obe inspekcije proglasile nenadležnim.

18. Postaviti na Info-pultu za hemikalije informaciju kojom će biti jasno prikazan redosled i datum svake izmene i dopune propisa koji se odnosi na klasifikaciju, pakovanje i obeležavanje hemikalija u skladu sa relevantnim ATP-om. Ova informacija je od značaja za međunarodne kompanije koje posluju u Srbiji i EU jer im omogućava praćenje napretka i usklađivanja etiketa hemikalija i proizvoda koje često važe za više tržišta istovremeno, uključujući i srpsko.

19. Unaprediti sistem zelenih javnih nabavki utvrđivanjem jasnih i merljivih zelenih kriterijuma usaglašenih sa EU GPP kriterijumima i uspostaviti pouzdanije mehanizme za praćenje njihove primene.

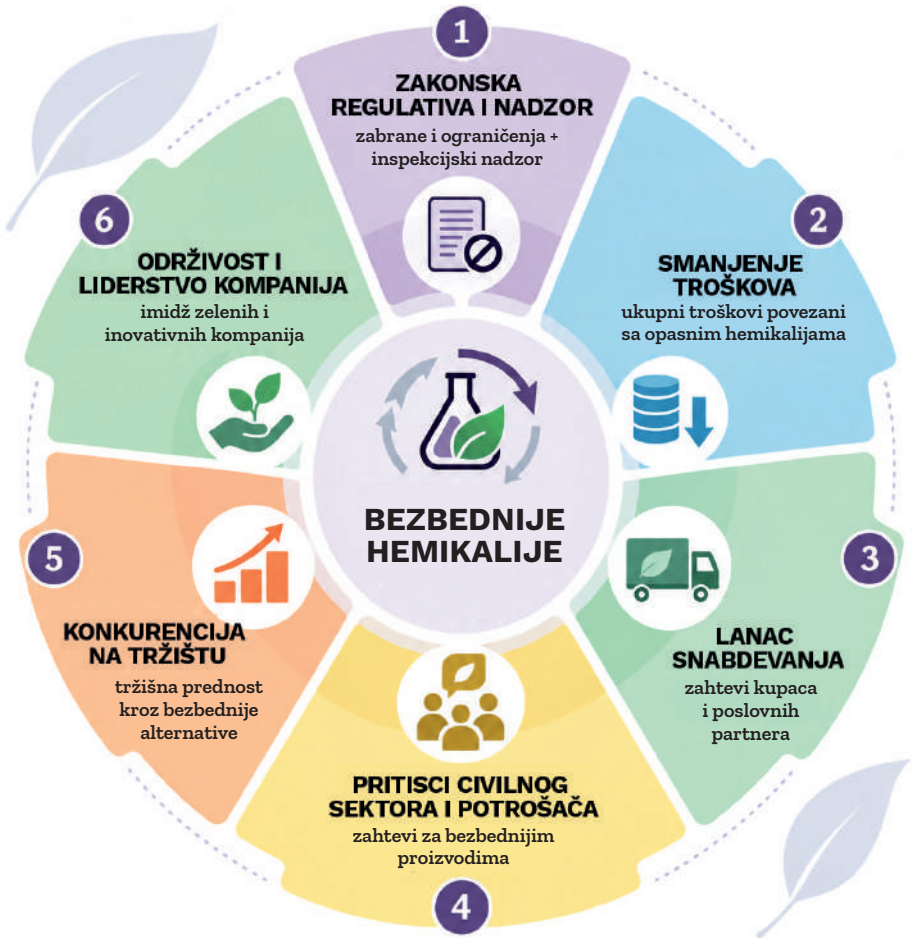
Finansiranje

20. Izmeniti domaći sistem naplate taksi i naknada, po ugledu na model finansiranja koji se primenjuje u EU, kako bi se osiguralo da se sredstva prikupljena kroz regulatorne postupke u vezi sa hemikalijama i biocidnim proizvodima zaista koriste za unapređenje sistema njihove kontrole.

21. Obezbediti finansijska sredstva za jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta Odeljenja za hemikalije u Ministarstvu, kao i inspekcijskih organa koji vrše nadzor nad Zakonom o hemikalijama i novim Zakonom o biocidnim proizvodima, kako bi se upravni postupci sprovodili u predviđenim rokovima, imajući u vidu njihovu obimnost i složenost.

UPRAVLJANJE HEMIKALIJAMA

ŠTA PODSTIČE KOMPANIJE DA OPASNE HEMIKALIJE ZAMENE BEZBEDNIJIM ALTERNATIVAMA?



***Izvor**: Ftalati i bisfenoli u Srbiji, J. Ranđelović i L. Šojić, ALHem, 2026.*
https://alhem.rs/wp-content/uploads/2026/03/FINAL-Verzija-na-srpskom_ALHem-Country-Situation-Report_Serbia_March-2026.pdf



Klimatske promene

Pregled

Uprkos tome što je Zakon o klimatskim promenama usvojen još 2021. godine, regulatorni okvir ni pet godina kasnije nije u celosti zaokružen.

Najznačajniji napredak ostvaren je u uspostavljanju sistema za monitoring, izveštavanje i verifikaciju emisija gasova sa efektom staklene bašte, uključujući digitalizaciju postupka i izdavanje 96 dozvola operaterima, zaključno sa majem 2026. godine.

Usvajanjem Zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte i Zakona o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda uvedeni su prvi nacionalni fiskalni mehanizmi za određivanje cene ugljenika. Međutim, niska poreska stopa, izostanak jasne putanje njenog povećanja i mehanizma kojim bi se osiguralo namensko korišćenje prihoda, ograničavaju njihov potencijalni doprinos dekarbonizaciji. Strategija niskougljeničnog razvoja i dalje čeka akcioni plan, dok Strategija zaštite životne sredine nije usvojena ni godinu dana nakon završetka javne rasprave.

Objavljivanje prvog izveštaja o sprovođenju Akcionog plana Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za 2024. godinu pokazalo je ograničen i neravnomeran napredak, usmeren pre svega na propise i aktivnosti jačanja kapaciteta.

Sprovođenje Reformske agende bilo je sporadično. Do kraja 2025. godine u oblasti zelene tranzicije ostvaren je samo jedan reformski korak, dok većina obaveza nije ispunjena ili je delimično sprovedena.

Iako je u julu 2025. godine usvojen Plan pravedne energetske tranzicije, a početkom 2026. uspostavljena međuresorna radna grupa, sprovođenje konkretnih aktivnosti nije započeto, niti je uspostavljen poseban finansijski mehanizam. Usvojen je Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike za period 2026–2028, započeta je izrada novog Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana (INEKP) sa projekcijama do 2040. godine, a podzakonskim

aktima bliže je uređen status aktivnih kupaca i grupa aktivnih kupaca. Međutim, pojedini segmenti reforme zaostaju: energetske zajednice građana i dalje nisu operativne jer nije donet odgovarajući podzakonski akt, dok je razvoj projekata obnovljivih izvora energije (OIE) usporavaju ograničenja priključenja na mrežu, nedovoljni kapaciteti za balansiranje sistema i novi administrativni zahtevi.

Udeo obnovljivih izvora energije u bruto finalnoj potrošnji porastao je sa 25,43% u 2023. godini na 25,86% u 2024. godini, ovaj blagi rast je znatno ispod cilja od 33,6% do 2030. godine.

Strateški i zakonodavni okvir

Zakon o klimatskim promenama

Zakon o klimatskim promenama usvojen je u martu 2021. godine. Njime je predviđeno donošenje više podzakonskih akata neophodnih za punu primenu, pri čemu je rok za njihovo usvajanje bio godinu dana od stupanja Zakona na snagu, izuzev propisa koji se odnose na operatere vazduhoplova. Pet godina kasnije, taj regulatorni okvir i dalje nije kompletiran.

Od usvajanja Zakona pa do kraja izveštajnog perioda, usvojeno je ukupno sedam podzakonskih akata koji uređuju pojedine elemente sistema za monitoring, izveštavanje i verifikacije emisija gasova sa efektom staklene bašte (MRV), kao i deo obaveza u oblasti prilagođavanja na klimatske promene.[145]

Usvajanje novog Zakona o klimatskim promenama najavljeno je za četvrti kvartal 2026. godine,[146] u skladu sa izmenama i dopunama Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA 2024–2027). Uprkos tome, ovaj zakon se ne nalazi među prioritetima utvrđenim Planom rada Vlade za 2026. godinu.[147]

145 Zakon o klimatskim promenama, „Sl. RS“, br. 26/2021, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2021/26/

146 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA 2024–2027) https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2024-2027_preciscena_verzija.pdf

147 Plan rada Vlade RS za 2026, dostupno na: https://www.gs.gov.rs/extfile/sr/255/%D0%9F%D0%9B%D0%90%D0%9D%20%D0%A0%D0%90%D0%94%D0%90%20%D0%92%D0%9B%D0%90%D0%94%D0%95%20%D0%97%D0%90%202026.%20%D0%93%D0%9E%D0%94%D0%98%D0%9D%D0%A3.pdf

Zakon o energetici

Izmenama i dopunama Zakona o energetici iz novembra 2024. godine uvedeni su novi oblici aktivnog učešća krajnjih kupaca na tržištu električne energije. Njihova podzakonska razrada, međutim, nije podjednako napredovala: dok su izmenama Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom konkretnije uređen položaj aktivnih kupaca i grupa aktivnih kupaca, podzakonski okvir neophodan za osnivanje i funkcionisanje energetskih zajednica građana nije uspostavljen.

Aktivni kupac

Izmenama Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom iz 2026. godine[148] utvrđeni su uslovi i postupak priključenja krajnjeg kupca koji planira da stekne status aktivnog kupca. Propisano je da instalisana aktivna snaga elektrane, priključene na unutrašnje instalacije krajnjeg kupca, ne može biti manja od 150 kW.

Studije priključenja za potencijalne aktivne kupce po pravilu se izrađuju u dva godišnja ciklusa, od 1. marta do 30. juna i od 1. septembra do 31. decembra, dok su za određene potencijalne aktivne kupce bez predaje energije u sistem propisani posebni rokovi. Za potencijalne aktivne kupce čiji se objekti priključuju na prenosni sistem, odnosno deo distributivnog sistema kojim upravlja operator prenosnog sistema, propisana je i obaveza dostavljanja bankarskih garancija. Za postojeće objekte potencijalnih aktivnih kupaca trajno priključene na prenosni sistem, sa elektranom tipa A, B ili C, odnosno objektom za skladištenje energije čija snaga odgovara snazi proizvodnog modula tipa A, B ili C, bankarska garancija za izgradnju objekta ne dostavlja se kada se proizvedena i uskladištena električna energija koristi za sopstvene potrebe, bez mogućnosti predaje električne energije u elektroenergetski sistem.

148 Uredba o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom „Sl. glasnik RS", br. 84 od 5. oktobra 2023, br. 58 od 3. jula 2025, br. 67 od 31. jula 2025, br. 48 od 22. maja 2026, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2023/84/1/reg

Grupa aktivnih kupaca

Izmenama Uredbe uveden je i model grupe krajnjih kupaca koji zajednički deluju kao aktivni kupac. Grupu mogu činiti kupci sa obračunskim mernim mestima u istoj zgradi sa više stambenih i/ili poslovnih jedinica, pri čemu grupa u odnosima sa energetskim subjektima nastupa kao jedan subjekt, dok članovi ugovorom uređuju međusobne odnose, udele i raspodelu koristi od zajedničke elektrane ili objekta za skladištenje električne energije. Grupa se tretira kao jedan subjekt u smislu odnosa sa energetskim subjektima.

Energetske zajednice građana

Iako je Zakonom o energetici iz novembra 2024. godine propisan rok od šest meseci za donošenje podzakonskog akta kojim bi se uredili uslovi za osnivanje energetskih zajednica građana, raspodela energije između članova, kao i uslovi za zaključenje i sadržinu osnivačkog ugovora, taj podzakonski akt još nije donet, tako da energetske zajednice građana i dalje nisu operativne.

Ministarstvo rudarstva i energetike pokrenulo je u junu 2026. godine proces izmena i dopuna Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije radi usklađivanja sa Direktivom (EU) 2018/2001 o podsticanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora (RED II direktiva) i delimično usklađivanje sa Direktivom (EU) 2023/2413 (RED III direktiva). Predviđeno je uvođenje zona ubrzanog razvoja OIE i uspostavljanje prostorno-energetskog mapiranja, zatim unapređenje sistema podsticaja i garancije porekla, jačanje prava kupaca-proizvođača i energetskih zajednica, kao i pojednostavljenje i ubrzavanje procedura za priključenje postrojenja na OIE.

Strategija zaštite životne sredine

Ministarstvo zaštite životne sredine sprovelo je u decembru 2024. godine javnu raspravu o Nacrtu strategije zaštite životne sredine za period 2024–2033. godine. Struktura dokumenta prati prioritete Zelene agende za Zapadni Balkan. Iako je od završetka javne rasprave proteklo više od godinu dana, Strategija zaštite životne sredine sa Akcionim planom nije usvojena u toku izveštajnog

perioda.[149] Njeno usvajanje ne pominje se ni u Planu rada Vlade za 2026. godinu, a upitno je koliko su rokovi utvrđeni Akcionim planom i dalje ostvarivi. Bez krovnog strateškog dokumenta u oblasti zaštite životne sredine otežano je usklađivanje politika koje se tiču zaštite životne sredine i klimatskih promena. U oblasti klimatskih promena, nacrt Strategije ne uvodi nove ciljeve niti instrumente politike, već preuzima postojeće obaveze utvrđene Strategijom niskougljeničnog razvoja, Programom prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i Integrisanim nacionalnim energetskim i klimatskim planom.

Reformska agenda

U sklopu Instrumenta za reformu i rast za Zapadni Balkan, u oktobru 2024. godine, usvojena je Reformska agenda Republike Srbije koja sadrži posebnu oblast posvećenu zelenoj i digitalnoj tranziciji.

Reformskom agendom predviđeno je potpuno usklađivanje sa Ugovorom o Energetskoj zajednici, Trećim energetskim paketom EU i Paketom čiste energije, Uredbom o upravljanju Energetskom unijom i klimatskom akcijom (2018/1999), Direktivom o obnovljivim izvorima energije (RED II i RED III), direktivama o energetskoj efikasnosti i energetskim svojstvima zgrada, kao i pravnim tekovinama EU koje se odnose na Sistem trgovine emisijama (EU Emission Trading System – EU ETS).

Prvi nezavisni monitoring izveštaj o sprovođenju Reformske agende Republike Srbije,[150] koji je izradila Međusektorska radna grupa Nacionalnog konventa o EU za praćenje sprovođenja Reformske agende, pokazuje da je do kraja 2025. godine njeno sprovođenje bilo izrazito neujednačeno i u velikoj meri nedovršeno. U oblasti zelene tranzicije ostvaren je samo jedan reformski korak, koji se odnosi na primenu Paketa za integraciju tržišta električne energije (Electricity Integration Package), dok većina preostalih obaveza nije ispunjena ili je sprovedena samo delimično.

149 Na 109. Sednici održanoj 30. jula 2026. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju zaštite životne sredine. https://www.srbija.gov.rs/prikaz/991087

150 Prvi nezavisni monitoring izveštaj o sprovođenju Reformske agende Republike Srbije dostupan je na: https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2026/06/First-Independent-Monitoring-Report-on-the-Implementation-of-the-Reform-Agenda-1.pdf

Jedini jasno ostvareni napredak odnosi se na uspostavljanje zakonodavnog i institucionalnog okvira za monitoring emisija gasova sa efektom staklene bašte.

U oblasti pravedne energetske tranzicije, Vlada je formalno uspostavila upravljačka tela i usvojila Plan pravedne tranzicije, ali nije uspostavljen održiv finansijski mehanizam u vidu posebnog fonda za finansiranje pravedne tranzicije, iako je rok za njegovo uspostavljanje prema Reformskoj agendi bio decembar 2025. godine.

Pravedna tranzicija

Ministarstvo rudarstva i energetike sprovelo je javnu raspravu o Predlogu akcionog plana pravedne tranzicije[151] u periodu od 21. maja do 10. juna 2025. godine. Time je formalno ispunjena zakonska obaveza organizovanja javne rasprave, ali način na koji je rasprava organizovana odražava dosadašnji obrazac ograničenog uključivanja zainteresovane javnosti. Javna rasprava trajala je svega 21 dan, što je zakonski minimum, a održana je samo jedna javna prezentacija, i to u Beogradu. Nijedan događaj nije organizovan u lokalnim zajednicama koje će tranzicija najviše pogoditi, uključujući Lazarevac, Obrenovac, Kostolac i Požarevac. Takav pristup sveo je na minimum mogućnost da građani, radnici, sindikati i drugi lokalni akteri neposredno učestvuju u raspravi o merama koje će direktno uticati na njihov društveno-ekonomski položaj.

Predlog akcionog plana predvideo je ukupno 15 mera za sprovođenje procesa pravedne tranzicije na nacionalnom i lokalnom nivou. Veći broj tih mera, međutim, odnosi se na pripremne aktivnosti, izradu analiza i dodatna istraživanja, dok konkretni instrumenti podrške radnicima, lokalnim zajednicama koje su direktno zavisne od uglja izostaju. Dokument ne sadrži ni detaljnu procenu društveno-ekonomskih posledica tranzicije, niti jasne pokazatelje na osnovu kojih bi se mogla pratiti uspešnost sprovođenja planiranih mera.

Plan ne utvrđuje rokove za gašenje termoenergetskih postrojenja, niti precizira tempo preobražaja regiona koji danas zavise od eksploatacije uglja i rada

151 Predlog Akcionog plana za pravednu tranziciju, dostupno na: https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/10350/PREDLOG%20AKCIONOG%20PLANA%20PRAVEDNE%20TRANZICIJE%20MAJ%202025.pdf

termoelektrana. Bez jasnih rokova, radnici, lokalne samouprave i privredni subjekti nemaju dovoljno informacija za dugoročno planiranje i prilagođavanje promenama koje donosi energetska tranzicija.

Vlada Republike Srbije usvojila je u julu 2025. godine Plan pravedne energetske tranzicije[152] Republike Srbije do 2030. godine.[153] Početkom 2026. godine osnovana je međuresorna Radna grupa za upravljanje procesom pravedne energetske tranzicije, u čiji su sastav uključeni predstavnici državnih institucija, organizacija civilnog društva, međunarodnih organizacija i donatorske zajednice. Na prvom sastanku, održanom u junu 2026. godine, utvrđeno je da nijedna aktivnost predviđena usvojenim planom još nije sprovedena.

U junu 2026. pokrenut je projekat „Podrška Evropske unije pravednoj tranziciji regija, industrija i radnika Zapadnog Balkana" (European Union Support to Facilitate a Just Transition for Western Balkans Regions, Industries and Workers – JET Balkans) što predstavlja važan korak ka ponovnom uspostavljanju institucionalne podrške procesu pravedne tranzicije na Zapadnom Balkanu. Projekat dolazi nakon gotovo dve i po godine bez regionalnog mehanizma podrške za regione zavisne od uglja, nakon završetka rada Inicijative za regione uglja u tranziciji za Zapadni Balkan i Ukrajinu (Coal Regions in Transition for Western Balkans and Ukraine – CRiT WBUA) krajem 2023. godine.[154]

Novi projekat sprovodi Expertise France u partnerstvu sa Slovenačkim centrom za međunarodnu saradnju i razvoj. Za razliku od prethodne inicijative, projekat predviđa imenovanje nacionalnih koordinatora u svim zemljama Zapadnog Balkana i mogućnost razvoja pilot aktivnosti, čime će se otvoriti prostor za čvršće povezivanje regionalnih i nacionalnih procesa pravedne tranzicije.

152 Dokument je usvojen u formi Plana, a ne Akcionog plana, budući da nije razrađen u pogledu konkretnih mera i aktivnosti; predviđene mere su ili „pripremne" ili podrazumevaju dodatne analize i istraživanja.

153 Plan pravedne energetske tranzicije Republike Srbije do 2030. godine, dostupan je na https://www.mre.gov.rs/extfile/sr/11676/PLAN%20PRAVEDNE%20TRANZICIJE%2022%2007%202025%20USVOJENO.pdf

154 https://www.eeas.europa.eu/delegations/bosnia-and-herzegovina/eu-support-fair-energy-transition-western-balkans-launched-

Mehanizam regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (CBAM)

Imajući u vidu visok nivo trgovinske povezanosti Srbije sa tržištem EU, kao i visok ugljenični intenzitet domaće proizvodnje, posebno u energetskom sektoru, efekti CBAM-a mogu umnogome uticati na konkurentnost domaće privrede.

Tokom izveštajnog perioda Srbija preduzela je prve korake ka uspostavljanju nacionalnog sistema određivanja cene ugljenika. Ministarstvo finansija sprovelo je javnu raspravu o Nacrtu zakona o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte[155] i Nacrtu zakona o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda[156], nakon čega su oba zakona usvojena 3. decembra 2025. godine, a njihova primena počela je 1. januara 2026. godine.

Rok za izradu ključnih podzakonskih akata, neophodnih za utvrđivanje poreske osnovice, podnošenje poreskih prijava, ostvarivanje poreskog kredita i razmenu podataka između nadležnih organa, iznosi 180 dana od dana stupanja Zakona[157] na snagu.

Proces pripreme i usvajanja zakona ukazao je na ozbiljne nedostatke u pogledu transparentnosti i uključivanja zainteresovanih strana. Nisu obavljene konsultacije u ranoj fazi izrade propisa, dok je javna rasprava trajala zakonski minimum. Takođe, nisu objavljeni ni podaci o sastavu radnih grupa koje su učestvovale u pripremi ovih zakona.

Pored proceduralnih pitanja, ostaju i nedoumice u vezi sa uspešnošću usvojenog pristupa. Neizvesnost stvara odsustvo dugoročne putanje rasta cene ugljenika.

155 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-porezu-na-emisije-gasova-sa-efektom-staklene-baste.html

156 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-porezu-na-uvoz-ugljenicno-intenzivnih-proizvoda.html

157 U toku jula 2026. godine Vlada Republike Srbije usvojila je:
Uredbu o uslovima, kriterijumima i načinu dodele sredstava podsticaja za dekarbonizaciju i rokovima i načinu izveštavanja o korišćenju tih sredstava („Sl. glasnik RS", br. 51/2026-4);
Uredbu o vrstama mera i načinu izveštavanja o realizovanim merama za smanjenje emisija ugljen-dioksida ekvivalenta (CO_2EQ) („Sl. glasnik RS", br. 51/2026-3);
Pravilnik o obliku, sadržini i načinu podnošenja poreske prijave za porez na emisije gasova sa efektom staklene bašte, načinu ostvarivanja prava na poreski kredit i obliku, sadržini i načinu vođenja evidencije uloženih finansijskih sredstava u mere za smanjenje emisija ugljen-dioksida ekvivalenta (CO_2Eq) („Sl. glasnik RS", br. 65/2026-3);
Pravilnik o referentnim vrednostima emisija gasova sa efektom staklene bašte za proizvodne procese, odnosno aktivnosti u vezi sa porezom na emisije gasova sa efektom staklene bašte („Sl. glasnik RS", br. 62/2026-1);

Iako strateški dokumenti predviđaju postepeno približavanje troškovima emisija koji postoje u Evropskoj uniji, zakon ne utvrđuje mehanizam automatskog povećanja poreske stope, niti rokove za njeno usklađivanje sa evropskim sistemom. Zbog toga je neizvesno da li će uspostavljeni model dugoročno omogućiti približavanje nacionalnog sistema zahtevima EU ETS-a i smanjenje izloženosti domaće privrede troškovima koje nameće CBAM.

U obrazloženju Predloga zakona Ministarstvo finansija nije se pozvalo na projekcije sadržane u Integrisanom nacionalnom energetskom i klimatskom planu (INEKP), prema kojima se predviđa postepeno povećanje cene emisija do 40 evra po toni CO_2 do 2030. godine, dok je potpuno usklađivanje sa Sistemom trgovine emisijama Evropske unije (EU ETS) planirano tek do 2045. godine.[158] Umesto toga, Ministarstvo finansija navelo je da raspolaže sopstvenim analizama na osnovu kojih je predložena početna cena od 4 evra po toni CO_2. Međutim, te analize nisu bile javno dostupne, niti su predstavljene u obrazloženju zakona, zbog čega nije bilo moguće oceniti metodologiju, pretpostavke i argumente na kojima se zasniva predloženi iznos.

Posebno pitanje predstavlja to što zakon ne predviđa mehanizam kojim bi se obezbedilo namensko korišćenje prihoda od poreza za finansiranje mera dekarbonizacije, energetske tranzicije ili podrške privredi u prilagođavanju novim klimatskim zahtevima. Prihodi od poreza postaju deo opštih budžetskih prihoda, bez obaveze da budu usmereni ka klimatskim politikama.

Usvajanje zakona predstavlja značajan korak ka uspostavljanju sistema za određivanje cene ugljenika. Međutim, njegova delotvornost zavisiće od budućih izmena zakonodavnog okvira, transparentnosti primene, načina korišćenja prihoda i postepenog približavanja domaće cene ugljenika nivoima koji važe u Evropskoj uniji, a koji su, u trenutku pisanja ovog izveštaja i do 20 puta viši u odnosu na trenutnu domaću cenu poreza od četiri evra po toni CO_2 ekvivalenta.

158 Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan republike Srbije za period do 2030. sa vizijom do 2050. godine.

Sprovođenje propisa

Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2023–2030. godine

U novembru 2025. godine Ministarstvo zaštite životne sredine objavilo je prvi Izveštaj o sprovođenju akcionog plana (za period 2024–2026), kojim se prati sprovođenje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2023–2030. godine za 2024. godinu.[159]

Akcioni plan za period 2024–2026. obuhvata 25 mera raspoređenih u četiri posebna cilja, usmerena na unapređenje znanja i svesti, jačanje institucionalnih kapaciteta, povećanje otpornosti infrastrukture i prirodnih resursa, kao i unapređenje finansijske podrške za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove.

U 2024. godini ostvaren je određeni napredak, prvenstveno u uspostavljanju regulatornog okvira i sprovođenju obuka i aktivnosti za jačanje kapaciteta. Usvojena je Uredba o listi organa i organizacija nadležnih za sprovođenje mera prilagođavanja, kao i o sadržini i formi izveštaja o njihovom sprovođenju. Sprovedeno je istraživanje javnog mnjenja, pripremljeni su nacrti priručnika i realizovani obrazovni moduli za poljoprivredne savetodavce, dok je oblast klimatskih promena uvrštena u programe licenciranja inženjera šumarstva. Izrađene su i Smernice za uključivanje zelenih aspekata u dokumente javnih politika, donet je novi pravilnik u oblasti gazdovanja šumama. U okviru Strategije zelene infrastrukture Grada Beograda urađen je i opšti pregled mogućih izmena propisa i dokumenata javnih politika radi primene koncepta zelene infrastrukture.

U Izveštaju je navedeno da su započete aktivnosti na uključivanju aspekata prilagođavanja izmenjenim klimatskim uslovima u Program zaštite prirode,

159 Izveštaj o sprovođenju akcionog plana (2024–2026) za sprovođenje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2023 do 2030. godine za 2024. godinu.

kao i na unapređenju metodologije za izradu lokalnih planova prilagođavanja na klimatske promene. Pokrenuta je i analiza korišćenja meteoroloških podataka drugih institucija, dok je novi agrometeorološki produkt za praćenje suše uveden u operativnu primenu. Nastavljena je i podrška jedinicama lokalne samouprave kroz obuke i projekte pošumljavanja.

Sprovođenje Akcionog plana, međutim, bilo je neujednačeno. Planom su obuhvaćene 54 aktivnosti, rok za završetak deset aktivnosti bio je kraj 2024. godine, sedam aktivnosti trebalo je da se završe do kraja 2025. godine, dok je za preostalih 37 rok kraj 2026. godine. Prema stanju na kraju 2024. godine, završeno je deset aktivnosti, sedam je bilo u toku, 24 nisu ni započete, dok za 13 status nije naveden.

Od deset aktivnosti, čiji je rok predviđen krajem 2024, pet je završeno, jedna nije započeta, a za četiri nije naveden status. Nije izrađena metodologija za procenu šteta, gubitaka i potreba od elementarnih nepogoda, nije sprovedena planirana analiza mogućnosti korišćenja postojećih veštačkih akumulacija za navodnjavanje, niti je izvešteno o izradi i usvajanju metodologije za obeležavanje zelenih budžetskih rashoda.

Napredak u ostvarivanju posebnih ciljeva nije moguće u celosti proceniti zbog nedostatka podataka. U okviru posebnog cilja koji se odnosi na podizanje svesti, znanja i razumevanja uticaja klimatskih promena, napredak je zabeležen kroz veći broj poseta Digitalnom atlasu klime od planiranog. Međutim, za pokazatelje koji se tiču izrade studija, priručnika i metodologija nisu prikazane ostvarene vrednosti. Ciljana vrednost – da 50% usvojenih sektorskih dokumenata javnih politika prepozna uticaje klimatskih promena i uključi mere prilagođavanja – nije ostvarena, pošto je prijavljena vrednost za 2024. godinu iznosila 0%. Ni za pokazatelje koji se odnose na uključivanje klimatskih promena u kapitalne projekte i obezbeđivanje finansijskih sredstava za prilagođavanje nisu prikazane ostvarene vrednosti.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, u saradnji sa Ministarstvom zaštite životne sredine, uputilo je Javni poziv organizacijama civilnog društva za podnošenje kandidature za članstvo u Radnoj grupi za izradu

Akcionog plana za period 2027–2030. godine koji se odnosi na sprovođenje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2023–2030. godine.[160] Poziv je bio otvoren od 22. maja do 15. juna 2026. godine, a prijavile su se tri organizacije civilnog društva. Po okončanju postupka objavljen je Predlog predstavnika organizacija civilnog društva za članstvo u Radnoj grupi.

Strategija niskougljeničnog razvoja

Strategija niskougljeničnog razvoja Republike Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine usvojena je u junu 2023. godine. Njome je predviđeno smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 33% do 2030. godine i 65,4% do 2050. u odnosu na 1990. godinu. Strategijom, međutim, nije postavljen cilj klimatske neutralnosti do sredine veka.

Sprovođenje Strategije otežano je zbog toga što, uprkos zakonskoj obavezi, nije usvojen Akcioni plan, koji je Zakonom o klimatskim promenama predviđen kao instrument za sprovođenje njenih ciljeva.

U izveštaju o sprovođenju preporuka Državne revizorske institucije, Ministarstvo zaštite životne sredine navelo je da je nakon usvajanja INEKP-a, odustalo od izrade posebnog Akcionog plana uz obrazloženje da INEKP već sadrži mere i aktivnosti za sprovođenje Strategije, kao i procenu finansijskih troškova i vremenski okvir za sprovođenje. Ministarstvo je istovremeno najavilo izmene Zakona o klimatskim promenama kojima bi INEKP formalno bio potvrđen kao glavni instrument za sprovođenje mera dugoročnih strategija. Usvajanje revidiranog zakona očekuje do prvog kvartala 2027. godine.[161]

160 Javni poziv organizacijama civilnog društva za podnošenje kandidature za članstvo u Radnoj grupi za izradu Akcionog plana za period od 2027. do 2030. godine za sprovođenje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2023–2030. godine https://minljmpdd.gov.rs/javni-poziv-organizacijama-civilnog-drustva-za-podnosenje-kandidature-za-clanstvo-u-radnoj-grupi-za-izradu-akcionog-plana-za-period-od-2027-do-2030-godine-za-sprovodjenje-programa-prilagodjavanja-na/

161 Izveštaj o sprovođenju preporuka radi uklanjanja nesvrsishodnosti otkrivenih u reviziji „Spremnost Republike Srbije za prilagođavanje na klimatske promene", dostupno na https://www.dri.rs/storage/newaudits/2025-2-OD%20SV%20Spremnost%20Republike%20Srbije%20za%20prilagodjavanje%20na%20klimatske%20promene%20Ministarstvo%20zastite%20zivotne%20sredine.pdf

Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP)

Tokom izveštajnog perioda započeta je izrada novog Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana Republike Srbije sa projekcijama do 2040. godine. Izrada dokumenta sprovodi se uz podršku projekta finansiranog kroz Instrument pretpristupne pomoći Evropske unije (IPA), sa ciljem unapređenja sistema planiranja i izveštavanja u skladu sa obavezama koje proizlaze iz Ugovora o Energetskoj zajednici.

Ministarstvo rudarstva i energetike objavilo je javni poziv za izbor predstavnika civilnog društva, nakon čega su četiri organizacije uključene u proces izrade plana. Nakon uvodnog sastanka radne grupe, održanog u maju 2026. godine, nisu zabeležene dalje aktivnosti. Prema informacijama predstavljenim na sastanku, usvajanje novog INEKP-a planirano je do kraja 2027. godine.
Od 22. aprila do 11. maja 2026. godine, Ministarstvo je sprovelo javne konsultacije o nacrtu Pravilnika o izradi i izveštavanju o INEKP-u.

Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike

Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike Republike Srbije za period 2026–2028. godine usvojen je u martu 2026. godine i predstavlja operativni dokument za sprovođenje ciljeva utvrđenih Strategijom razvoja energetike Republike Srbije do 2040. godine sa projekcijama do 2050. godine.

Program prepoznaje potrebu za unapređenjem regulatornog okvira za razvoj obnovljivih izvora energije, energetskih zajednica građana i aktivnih kupaca. Predviđene su izmene podzakonskih akata radi preciznijeg uređenja procedura za priključenje na elektroenergetsku mrežu, unapređenja modela korišćenja obnovljivih izvora energije i uklanjanja administrativnih prepreka za razvoj građanske energije.

Pozitivno je što Program predviđa veću transparentnost postupka priključenja novih proizvodnih kapaciteta na mrežu kroz javno objavljivanje raspoloživih kapaciteta i liste podnetih zahteva za priključenje. Ipak, ostaje da se vidi u kojoj će se meri predviđene aktivnosti sprovesti i da li će predviđene izmene propisa

omogućiti učešće građana, lokalnih zajednica i manjih proizvođača na tržištu električne energije.

Planirana povećanja instalisane snage kupaca-proizvođača (od 30 MW u 2026, 35 MW u 2027, 40 MW u 2028. godini) deluju nedovoljno ambiciozno u odnosu na cilj Integrisanog nacionalnog i klimatskog plana da do 2030. godine bude instalisani 0,5 GW kapaciteta za proizvodnju električne energije za sopstvene potrebe. Naime, od aprila 2022. do kraja 2025. godine, instalisano je približno 128 MW. Ukoliko se u periodu 2026–2028. ostvari planirano povećanje od 105 MW, ukupna snaga dostigla bi 233 MW. To znači da bi tokom 2029. i 2030. trebalo instalisati još približno 267 MW, tj. više od polovine ukupnog kapaciteta potrebnog za ostvarivanje cilja od 0,5 GW do 2030. godine.

Obnovljivi izvori energije

Tokom izveštajnog perioda razvoj projekata iz OIE otežan je ograničenjem priključenja zbog nedovoljnih rezervi za balansiranje sistema, uvođenjem novih administrativnih zahteva u postupku izgradnje i regulatornim odlaganjem pojedinih faza postupka priključenja.

Nakon odobravanja Plana razvoja prenosnog sistema za period 2025-2034. godine,[162] utvrđeni su uslovi za odlaganje priključenja elektrana koje koriste varijabilne OIE[163] usled nedovoljnih rezervi za balansiranje sistema. Izuzetak predstavljaju projekti koji mogu da obezbede potreban kapacitet sekundarne rezerve.

Istovremeno, izmenama propisa u oblasti izgradnje[164] uvedena je obaveza pribavljanja rešenja o odobrenju za izvođenje radova za mala postrojenja za proizvodnju električne energije iz OIE snage do 50 kW, solarne elektrane kupaca-proizvođača snage od 10,8 do 150 kW i takve sisteme sa skladištem

162 Plan razvoja prenosnog sistema za period 2025–2034. godine, Elektromreže Srbije AD, dostupno na: https://ems.rs/wp-content/uploads/2025/12/Plan-razvoja-prenosnog-sistema-2025-2034.pdf

163 Obaveštenje o nastupanju uslova za odlaganje postupka priključenja, Elektromreža Srbije AD, dostupno na: https://ems.rs/obavestenje-o-nastupanju-uslova-za-odlaganje-postupka-prikljucenja/

164 Pravilnik o posebnoj vrsti objekata i posebnoj vrsti radova za koje nije potrebno pribavljati akt nadležnog organa, kao i vrsti objekata koji se grade, odnosno vrsti radova koji se izvode, na osnovu rešenja o odobrenju za izvođenje radova, kao i obimu, sadržaju i kontroli tehničke dokumentacije koja se prilaže uz zahtev i postupku koji nadležni organ sprovodi: 87/2023-79, 16/2024-36, 16/2026-71, član 4, tačka 30, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2024/16/2

energije. Nedostatak jasnih smernica za primenu novih odredbi doveo je do privremene obustave postupanja operatora distributivnog sistema, što je u praksi uzrokovalo odlaganje postupka priključenja.

Izmenama Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom,[165] propisano je da će operator prenosnog sistema ugovore o izradi studije priključenja po potpunim zahtevima proizvođača električne energije iz varijabilnih OIE, podnetim do stupanja na snagu izmena, zaključivati nakon 1. avgusta 2029. godine, dok će se studije priključenja po tim zahtevima izrađivati od 1. septembra do 31. decembra 2029. godine.

Od 2021. do 2024. godine udeo energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji porastao je za samo 0,6 procentnih poena, sa 25,26% na 25,86%.
U sektoru električne energije zabeležen je rast sa 29,9% na 32,05%, dok je u sektoru grejanja i hlađenja udeo povećan sa 35,40% na 37,23%. U sektoru saobraćaja prisutna je stagnacija uz blagi pad sa 0,62% na 0,59%.

Udeo energije iz obnovljivih izvora energije[166]	2021.	2022.	2023.	2024.	Cilj 2030.[167]
Bruto finalna potrošnja energije	25,26	24,67	25,43	25,86	33,6%
Sektor električne energije	29,9	30,14	31,75	32,05	45,2%
Sektor grejanje i hlađenja	35,4	34,73	35,88	37,23	41,4%
Sektor saobraćaja	0,62	0,6	0,6	0,59	3,2%

Dosadašnja dinamika rasta nije dovoljna za ostvarivanje ciljeva utvrđenih INEKP-om. U odnosu na rezultate iz 2024. godine, do 2030. godine, potrebno je povećati ukupan udeo OIE za 7,74 procentna poena.

165 Uredba o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom „Sl. glasnik RS", br. 84 od 5. oktobra 2023, br. 58 od 3. jula 2025, br. 67 od 31. jula 2025, br. 48 od 22. maja 2026, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2023/84/1/reg

166 Udeo energije iz OIE u bruto finalnoj potrošnji u Republici Srbiji, 30. 4. 2026, Republički zavod za statistiku, dostupno na: https://data.stat.gov.rs/Home/Result/SDGUN070201?languageCode=sr-Latn

167 Ciljevi definisani u INEKP-u.

Sistem za monitoring, izveštavanje i verifikaciju emisija gasova sa efektom staklene bašte (MRV)

Usvajanjem podzakonskih akata stvoren je regulatorni osnov za uspostavljanje sistema koji predstavlja jedan od temeljnih zahteva evropskog klimatskog zakonodavstva.

Donošenjem Pravilnika o verifikaciji i akreditaciji verifikatora, Uredbe o vrstama aktivnosti i gasova sa efektom staklene bašte i Pravilnika o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte, uspostavljeni su osnovni elementi sistema za praćenje emisija i izdavanje dozvola operaterima postrojenja. Time je omogućena primena odredbi Zakona o klimatskim promenama koje se odnose na identifikaciju operatera, izradu planova monitoringa i verifikaciju podataka o emisijama.

Uspostavljanje sistema značajno je kasnilo u odnosu na rokove predviđene zakonom. Zbog kašnjenja u usvajanju ključnog pravilnika o monitoringu i izveštavanju, na početak funkcionisanja MRV sistema čekalo se gotovo tri godine. Kao posledica toga, izdavanje prvih dozvola za emisije gasova sa efektom staklene bašte započelo je tek krajem 2024. godine, gotovo četiri godine nakon stupanja Zakona na snagu.

Uspostavljen je elektronski sistem za monitoring, izveštavanje i verifikaciju kroz e-GHG portal. Do kraja maja 2026. godine Ministarstvo zaštite životne sredine izdalo je ukupno 96 dozvola za emisije gasova sa efektom staklene bašte.[168]

Nacionalni savet za klimatske promene

Nakon formiranja nove Vlade u aprilu 2025. godine, i usled organizacionih i personalnih promena u organima čiji predstavnici čine Nacionalni savet za klimatske promene, u septembru 2025. godine, Vlada Republike Srbije donela je novo Rešenje o imenovanju predsednika i članova Nacionalnog saveta za

168 https://e-ghg-portal.ekologija.gov.rs/sign_in

klimatske promene.[169] Nacionalni savet za klimatske promene održao je 26. decembra 2025. godine petu sednicu,[170] na kojoj su usvojeni Zapisnik sa četvrte sednice Saveta, Izveštaj o radu Saveta za 2024. godinu[171] i novi Poslovnik o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene.[172]

Ministarstvo zaštite životne sredine predstavilo je ostvaren napredak u oblasti klimatskih promena, uključujući podnošenje Sekretarijatu Okvirne konvencije Drugog nacionalnog dokumenta o inventaru emisija gasova sa efektom staklene bašte za period 1990–2023. godine, i Proksi inventara emisija gasova sa efektom staklene bašte za 2024. godinu, usvajanje Nacionalno utvrđenog doprinosa Republike Srbije za period do 2035. godine, kao i uspostavljanje sistema za monitoring, izveštavanje, verifikaciju i akreditaciju, uključujući potpuno digitalizovan postupak izdavanja dozvola za emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Predstavljeni su Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte i Zakon o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda, kojima se uvode fiskalni mehanizmi za oporezivanje emisija iz određenih industrijskih delatnosti i ugljenično intenzivnih proizvoda iz uvoza.

169 Rešenje o imenovanju predsednika i članova Nacionalnog saveta za klimatske promene, dostupno na: https://pravno-informacioni-sistem.rs/slglrsViewPdf/4a02785f-7a9c-4920-aced-0dd735fb51a0?fromLink=true

170 Zapisnik sa pete sednice Nacionalnog saveta za klimatske promene, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2026-02/%D0%97%D0%B0%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D1%81%D0%B0%205.%20%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B5%20%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%B3%20%D1%81%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BA%D0%BB%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5_.pdf

171 Izveštaj o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2026-01/%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%A1%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%202024.%20%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D1%83.pdf

172 Poslovnik o radu Nacionalnog saveta za klimatske promene, dostupno na: https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2026-01/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B4%D1%83%20%D0%9D%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%B3%20%D1%81%D0%B0%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%D0%BA%D0%BB%D0%B8%D0%BC%D0%B0%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B5%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5.pdf

Predstavljene su i započete aktivnosti na reviziji Zakona o klimatskim promenama i izradi novog Akcionog plana Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove za period 2027–2030. godine.

Iako je Državna revizorska institucija preporučila održavanje sednice Saveta najmanje jednom u šest meseci i razmatranje većeg uključivanja naučne i stručne javnosti i organizacija civilnog društva, Savet je u izveštajnom periodu održao samo jednu sednicu, koja je bila pretežno informativnog karaktera. Najavljeno razmatranje modaliteta za intenzivnije uključivanje naučne zajednice i organizacija civilnog društva nije praćeno konkretnim odlukama.

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Doneti sva neophodna podzakonska akta kako bi se Zakon o klimatskim promenama mogao primenjivati.
2. Doneti Akcioni plan uz Strategiju niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050.
3. Integrisati pitanja klimatskih promena u proces izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave, i to kroz usvajanje odgovarajućih podzakonskih akata. Na osnovu Zakona o klimatskim promenama, uspostaviti mehanizam za praćenje razvoja i rada jedinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja klimatskih promena.
4. Uskladiti INEKP sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2022/02/MC-EnC i postaviti ciljeve koji su u skladu sa preuzetim obavezama prema Energetskoj zajednici i Zelenoj agendi za Zapadni Balkan.
5. U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama (član 15), ustanoviti i prilagoditi zakonski i institucionalni okvir koji se odnosi na prilagođavanje na klimatske promene, i integrisati ga u ostale sektore, prvenstveno u vodoprivredu, poljoprivredu, urbanizam i građevinarstvo, infrastrukturu, šumarstvo, zaštitu prirode i energetiku.
6. Unaprediti Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, tako da se njime jasno odredi namensko korišćenje prihoda od poreza za projekte dekarbonizacije i pravedne energetske tranzicije, i da se utvrdi jasna i predvidiva putanja rasta poreske stope do 2030. godine, u skladu sa ETS-om.
7. Doneti sva preostala podzakonska akta neophodna za primenu Zakona o energetici.

Sprovođenje propisa

8. Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene održavanjem redovnih sednica, širem uključivanjem predstavnika naučne i stručne javnosti, kao i organizacija civilnog društva, davanjem preporuka Vladi Srbije o pitanjima od značaja za klimatske promene i izveštavanjem javnosti o radu Saveta.

9. Podatke iz popisa emisija gasova sa efektom staklene bašte učiniti javnim, proverljivim i lako dostupnim, u skladu sa zakonima Republike Srbije i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.

10. Povećati kapacitete u smislu broja i veština državnih službenika (u Ministarstvu, Agenciji za zaštitu životne sredine i jedinicama lokalne samouprave) koje se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.

11. Uspostaviti Fond za pravednu tranziciju Republike Srbije, u skladu sa Reformskom agendom i Planom pravedne energetske tranzicije, radi finansiranja mera za ublažavanje društveno-ekonomskih posledica smanjenja emisija ugljenika, podrške radnicima i lokalnim zajednicama u pogođenim regionima, kao i obezbeđivanja stabilnog i predvidivog finansiranja prelaska na niskougljeničnu privredu.

12. Unaprediti sistem praćenja sprovođenja Akcionog plana Programa prilagođavanja i obezbediti redovno godišnje izveštavanje, sa potpunim podacima o statusu svih aktivnosti, ostvarenim pokazateljima, utrošenim sredstvima, razlozima kašnjenja i preduzetim korektivnim merama.

13. Ažurirati Nacionalno utvrđeni doprinos Republike Srbije tako da obuhvati apsolutni cilj smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte na nivou celokupne privrede, usklađen sa putanjom ograničavanja globalnog zagrevanja na 1,5°C, nalazima IPCC-a i zaključcima prvog Globalnog pregleda stanja u okviru Pariskog sporazuma.

Finansiranje

14. **Značajno povećati državna ulaganja u prilagođavanje na klimatske promene i smanjenje njihovog uticaja, razviti finansijske mehanizme koji će podržati sprovođenje prioriteta utvrđenih Strategijom nisko-ugljeničnog razvoja (koji moraju biti u skladu sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji i ciljem postizanja ugljenične neutralnosti do 2050. godine).**

KLIMATSKE PROMENE

CENA UGLJENIKA U SRBIJI I EU TOKOM 2026.

4 €
/tCO_2

Nacionalni porez na emisije GHG

70–85 €
/tCO_2

Sistem trgovine emisijama EU — EU ETS

ZAŠTO JE RAZLIKA ZNAČAJNA?*

TROŠKOVI ZA SRPSKI IZVOZ U EU

Biće umereni na početku, ali postaće značajni do 2030. godine. U 2026. ukupni troškovi za sve industrijske proizvode iznosiće oko **45 miliona evra**, bez električne energije (procena).

SRPSKA PRIVREDA I KONKURENTNOST

Srpska privreda ima znatno veći ugljenični otisak po jedinici proizvoda od konkurencije iz EU. Kod industrijskih proizvoda (bez električne energije) emisije su veće za **15–20%**.

EMISIONI INTENZITET ELEKTRIČNE ENERGIJE

Proizvodnja električne energije u Srbiji ima **3–4 puta** veći emisioni intenzitet nego u EU. CBAM je tokom 2026. značajno ograničio konkurentnost izvoza električne energije iz Srbije u EU.

* Fiskalni savet, *Klimatsko-energetska tranzicija Srbije i javne finansije: hoće li CBAM biti okidač promena?*, oktobar 2025. godine, Beograd.


Šumarstvo

Pregled

Tokom analiziranog perioda (maj 2025 – maj 2026) u sektoru šumarstva Republike Srbije zabeleženi su pomaci ka suštinskim sistemskim promenama koje bi mogle umnogome unaprediti stanje u ovoj oblasti. Većina problema na koje je ukazano u prethodnom izveštajnom periodu ostala je prisutna, ali je ostvaren napredak u razvoju strateškog okvira – Uprava za šume nadležnog ministarstva započela je proces izrade krovnog strateškog[173] dokumenta za šumarstvo u Srbiji. Institucionalni kapaciteti za sprovođenje propisa i dalje su ograničeni, a problemi u gazdovanju šumama u privatnom vlasništvu nisu rešeni. Napredak je zabeležen u sprovođenju monitoringa i kontrole bespravnih aktivnosti u šumama usvajanjem novog Zakona o stavljanju na tržište drveta i proizvoda od drveta.

Tokom izveštajnog perioda nastavljen je proces usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti prometa drveta i drvnih proizvoda, pre svega kroz aktivnosti na pripremi propisa kojima se uređuje stavljanje drveta i drvnih proizvoda na tržište. Istovremeno, evropski regulatorni okvir izmenjen je odlaganjem pune primene Uredbe o proizvodima koji ne doprinose krčenju šuma (EUDR), što će u narednom periodu zahtevati dalje prilagođavanje nacionalnog zakonodavstva i institucija.

Istovremeno, sektor šumarstva nastavio je da se suočava sa izazovima koje klimatske promene dodatno usložnjavaju. Sve učestalije ekstremne vremenske prilike, uključujući oluje, sušne periode i druge klimatske ekstreme, povećavaju rizike po stabilnost šumskih ekosistema i ukazuju na potrebu za jačanjem otpornosti šuma kroz održivo gazdovanje i dugoročno planiranje.

Započelo je sprovođenje velikog međunarodnog projekta FOREST INVEST[174] vrednog 84 miliona dolara, koji se finansira iz Zelenog klimatskog fonda

173 https://sumarskakomora.rs/2026/01/15/odrzan-prvi-sastanak-radne-grupe-za-izradu-programa-razvoja-sumarstva-republike-srbije-za-period-2027-2036-godine/

174 https://www.fao.org/serbia/news/detail/officially-starts-the-forest-invest-project/rs

(GCF), uz sufinansiranje iz budžeta Vlade Republike Srbije i sredstava FAO. Projekat predviđa pošumljavanje na 7.000 hektara vrstama drveća otpornim na klimatske promene, prevođenje 51.000 hektara degradiranih niskih šuma u visoke šume, kao i obnovu najmanje 500 hektara zapuštenog privatnog poljoprivrednog zemljišta podizanjem agrošumarskih zasada. Očekuje se da će sprovođenje ovih i drugih mera doprineti smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte za 8,4 miliona tona CO_2eq. Međutim, iako ovaj projekat traje već više od godinu dana, u njegovoj realizaciji nisu sprovedene nikakve značajnije konkretne aktivnosti, a ostaje nejasno na koji način se ovako obiman posao planira izvesti za preostalih sedam godina, koliko je predviđeno za realizaciju projekta.

Napredak u oblasti međusektorske saradnje i jačanja kapaciteta uglavnom je ostvaren kroz pojedinačne projekte međunarodne saradnje i aktivnosti organizacija civilnog društva, dok sistemska rešenja i dalje izostaju. U narednom periodu biće od ključnog značaja nastavak usklađivanja sa evropskim zakonodavstvom, unapređenje institucionalnih kapaciteta i razvoj strateških dokumenata koji će omogućiti održivo upravljanje šumskim resursima, u skladu sa ciljevima zaštite biodiverziteta.

Strateški i zakonodavni okvir

U okviru analiziranog perioda nastavljen je proces usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije sa pravnim tekovinama Evropske unije u oblasti šumarstva i prometa drveta i drvnih proizvoda, pre svega kroz transponovanje odredbi FLEGT uredbe i EUTR uredbe, koju je nedavno zamenila EUDR uredba. Aktivnosti su prvenstveno bile usmerene na dalji razvoj nacionalnog zakonodavnog okvira kojim se uređuje stavljanje drveta i drvnih proizvoda na tržište radi unapređenja sledljivosti, kontrole zakonitosti porekla drveta i ispunjavanja obaveza koje proizlaze iz procesa pristupanja Evropskoj uniji.

U vezi sa tim Narodna skupština je u novembru 2025. usvojila Zakon[175] o stavljanju na tržište drveta i drvnih proizvoda, čija je osnovna svrha uvođenje tzv. sistema dužne pažnje (Due Diligence System iz EUTR/EUDR uredbe). Subjektima koji prvi put stavljaju drvo ili drvne proizvode na tržište uvodi se obaveza da sprovode sistem dužne pažnje, što podrazumeva obavezu prikupljanja sve potrebne dokumentacije o poreklu drveta i drvnih proizvoda, obavezu sprovođenja procene rizika od stavljanja na tržište nezakonito posečenog drveta i drvnih proizvoda i obavezu preduzimanja odgovarajućih mera za smanjenje rizika. Zakon propisuje obavezu za trgovce da vode evidenciju o svojim dobavljačima i kupcima u svim delovima lanca snabdevanja drvetom, odnosno drvnim proizvodima, čime se obezbeđuje sledljivost porekla drveta.

Prema mišljenju struke u Srbiji, iznetom i tokom procesa usvajanja Zakona, njegov najveći nedostatak, kao i nedostatak transponovanih EU regulativa, jeste to što kao subjekte stavljanja drveta i proizvoda od drveta u promet prepoznaje isključivo pravna lica. Ovo je važno istaći imajući u vidu da se više od 50% drveta u Srbiji poseče u privatnim šumama, a prodaju ga upravo fizička lica. Za fizička lica ostaje važeći Zakon o šumama i njegove odredbe o kontroli prometa drveta, dok će se za pravna lica istovremeno primenjivati i novi Zakon, tako da će ova oblast biti praktično uređena sa dva zakona.

U posmatranom periodu došlo je do značajnih pomaka u nacionalnom strateškom okviru za razvoj šumarstva. Uprava za šume nadležnog ministarstva formirala je 31. decembra 2025. godine Radnu grupu za izradu nacrta Programa razvoja šumarstva na teritoriji Republike Srbije za period 2027–2036. godine. Prema Zakonu o šumama, ovo je krovni strateški dokument čije je nepostojanje godinama isticano. Od januara do maja 2026. godine, radna grupa je izradila prvi nacrt dokumenta, koji je trenutno u procesu pravne provere u normativnom odeljenju Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede. Nakon provere očekuje se eventualna dorada dokumenta, posle čega bi trebalo da usledi faza javne rasprave. U radnu grupu za izradu ove prve verzije bili su uključeni predstavnici dveju organizacija civilnog društva koje deluju na nacionalnom nivou u oblasti šumarstva – Pokret gorana Srbije i Nacionalni savez vlasnika privatnih šuma „Dendrosrbija". Prema rečima učesnika u procesu

175 https://www.paragraf.rs/propisi/zakon-o-stavljanju-na-trziste-drveta-i-drvnih-proizvoda.html

izrade, dokument sadrži dugoročno definisane ciljeve razvoja šumarstva, mere za njihovo sprovođenje, kao i sistem finansiranja, vremenski okvir i raspodelu odgovornosti u procesu implementacije.

Na nivou Evropske unije nastavljen je razvoj regulatornog okvira u oblasti sprečavanja krčenja šuma i degradacije šumskih ekosistema. Uredba o proizvodima koji ne doprinose krčenju šuma (EUDR), koja zamenjuje prethodni sistem zasnovan na Uredbi EU o prometu drveta (EUTR), ostaje ključni propis sa kojim će Republika Srbija morati da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo u procesu pristupanja Evropskoj uniji. Tokom izveštajnog perioda doneta je odluka da se puna primena ove uredbe odgodi kako bi se državama članicama i privrednim subjektima ostavilo više vremena za ispunjavanje novih zahteva u oblasti sledljivosti, geolokacijskih podataka i sistema dužne pažnje.

Takođe, jačanje institucionalnih kapaciteta nadležnih organa ostaje jedan od preduslova za sprovođenje međunarodnih obaveza u oblasti šumarstva. To se pre svega odnosi na efikasniju koordinaciju između institucija nadležnih za šumarstvo, zaštitu prirode, inspekcijski nadzor i međunarodnu trgovinu. U narednom periodu naročitu pažnju treba posvetiti pripremi institucija i privrednih subjekata za primenu novih evropskih zahteva, kao i unapređenju sistema kontrole zakonitosti porekla drveta i drvnih proizvoda.

Sprovođenje propisa

Primena propisa u oblasti šumarstva i dalje predstavlja jedan od ključnih problema sektora. Iako postojeći zakonodavni okvir reguliše većinu pitanja od značaja za upravljanje šumama, njegovu doslednu primenu u praksi i dalje koče nedovoljni institucionalni kapaciteti, slaba koordinacija nadležnih organa i dugogodišnjim problemima u gazdovanju šumama, naročito u privatnom vlasništvu.

Razvijeni su podzakonski akti[176] Zakona o stavljanju na tržište drveta i drvnih proizvoda, tako da su do maja 2026. godine svi pravni subjekti dobili propisanu dokumentaciju pomoću koje se uspostavlja i vodi evidencija u „sistemu dužne pažnje".

Bespravna seča ostaje jedan od najizraženijih problema, posebno u područjima gde su privatni posedi usitnjeni, a imovinsko-pravni odnosi nerešeni. Uz to, ograničeni kapaciteti za inspekcijski nadzor i monitoring otežavaju efikasno otkrivanje i sprečavanje nezakonitih aktivnosti, dok raspoloživi podaci o njihovom obimu i dalje nisu ni ažurni ni sveobuhvatni.

Dodatan izazov predstavlja potreba za unapređenjem informacionih sistema i kvaliteta podataka o šumskim resursima, posebno kada je reč o privatnim šumama. Pouzdani i ažurni podaci čine osnovu za planiranje gazdovanja, praćenje stanja šuma i donošenje odluka zasnovanih na dokazima, međutim, njihovo prikupljanje i razmena između nadležnih institucija ostaju slaba tačka.

Štete u državnim šumama[177]

Pokazatelj	Republika Srbija	Beogradski region	Region Vojvodina	Region Šumadija i Zapadna Srbija	Region Južna i Istočna Srbija	Region Kosovo i Metohija
2024.						
Zapremina (m³)	181.544	332	66.394	58.799	56.019	...
2025.						
Zapremina (m³)	140.753	119	992	75.310	64.332	...
Površina (ha)	6.183	4	406	3.490	2.283	...
Štete – čovek (m³)	42.241	119	992	3.501	37.629	...
Površina (ha)	290	2	17	38	233	...
Štete – insekti (m³)	34.389	–	–	33.663	726	...
Površina (ha)	1.972	–	267	1.696	9	...
Štete – divljač (m³)	–	–	–	–	–	...
Površina (ha)	16	–	16	–	–	...

176 http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2026_04/SG_034_2026_007.htm

177 https://publikacije.stat.gov.rs/G2026/Html/G20261164.html

Štete – nepogode (m^3)	20.453	–	–	15.481	4.972	...
Površina (ha)	1.320	–	–	944	376	...
Štete – bolesti (m^3)	20.486	–	–	20.459	27	...
Površina (ha)	629	–	–	627	2	...
Štete – požari (m^3)	23.184	–	–	2.206	20.978	...
Površina (ha)	1.956	2	106	185	1.663	...
Broj požara	93	3	11	22	57	...

Uticaji klimatskih promena sve više se odražavaju na stanje šumskih ekosistema kroz učestalije sušne periode, olujna nevremena, pojavu štetočina i povećan rizik od šumskih požara. Ove okolnosti dodatno ukazuju na potrebu za unapređenjem sistema monitoringa, preventivnih mera i adaptivnog upravljanja šumama kako bi se povećala njihova otpornost na buduće pritiske.

Određeni pomaci ostvareni su kroz međunarodne projekte i programe koji doprinose razvoju stručnih kapaciteta, unapređenju monitoringa i razmeni iskustava. Međutim, takve aktivnosti još uvek nisu pretočene u sistemska rešenja koja bi omogućila dugoročno unapređenje sprovođenja propisa i efikasnije upravljanje šumskim resursima.

Finansiranje

Finansijski okvir predstavlja jedan od ključnih faktora koji određuje mogućnost efikasnog sprovođenja politika u oblasti šumarstva. Održivo gazdovanje šumama, zaštita biodiverziteta, obnova degradiranih šumskih ekosistema, unapređenje monitoringa i prilagođavanje klimatskim promenama zahtevaju dugoročna i stabilna ulaganja. Raspoloživa sredstva, međutim, i dalje nisu obezbeđena u meri potrebnoj za ostvarivanje postavljenih ciljeva.

U analiziranom periodu nisu usledile značajnije promene u načinu finansiranja sektora šumarstva. Finansijska sredstva su i dalje najvećim delom usmerena na redovno gazdovanje državnim šumama i sprovođenje osnovnih aktivnosti

javnih preduzeća, dok su ulaganja u unapređenje biodiverziteta, razvoj informacionih sistema i praćenja stanja šuma, i dalje ograničena. Takva struktura finansiranja otežava sprovođenje mera koje doprinose dugoročnoj otpornosti šumskih ekosistema i ispunjavanju međunarodnih obaveza Republike Srbije.

Poseban izazov predstavlja finansijska podrška gazdovanju šumama u privatnom vlasništvu. S obzirom na veliki udeo privatnih šuma u ukupnom šumskom fondu Republike Srbije, ograničena dostupnost finansijskih podsticaja i stručne podrške utiče na mogućnosti vlasnika da primenjuju principe održivog gazdovanja, sprovode mere nege i obnove šuma i ulažu u jačanje otpornosti šumskih ekosistema. Istovremeno, usitnjenost privatnih šumskih poseda dodatno otežava racionalno korišćenje raspoloživih sredstava i sprovođenje zajedničkih aktivnosti na terenu.

Dodatna finansijska sredstva za unapređenje sektora obezbeđuju se kroz međunarodne projekte i programe saradnje, uključujući projekte koje finansira Evropska unija i drugi međunarodni donatori. Ovi projekti doprinose razvoju stručnih kapaciteta, unapređenju monitoringa, primeni novih metodologija i razmeni iskustava sa državama članicama Evropske unije. Ipak, njihov doprinos ostaje projektno ograničen i vremenski uslovljen, zbog čega ne može predstavljati zamenu za stabilan nacionalni sistem finansiranja sektora šumarstva.

Pored toga, očekivano usklađivanje sa novim zahtevima evropskog zakonodavstva, naročito u oblasti sledljivosti drveta, digitalizacije podataka i jačanja sistema kontrole, iziskivaće dodatna ulaganja u institucionalne kapacitete, informacionu infrastrukturu i obuku zaposlenih. Bez adekvatnog planiranja finansijskih sredstava postoji rizik da sprovođenje budućih obaveza bude otežano, što bi moglo usporiti proces usklađivanja sa pravnim tekovinama Evropske unije.

U narednom periodu biće neophodno unaprediti sistem finansiranja sektora kroz veća ulaganja u aktivnosti od javnog interesa, jačanje Budžetskog fonda za šume, razvoj podsticajnih mera za privatne vlasnike šuma i obezbeđivanje dugoročnih finansijskih mehanizama za sprovođenje mera zaštite, obnove i održivog upravljanja šumskim ekosistemima. Istovremeno, potrebno je unaprediti transparentnost planiranja i korišćenja raspoloživih sredstava radi povećanja efikasnosti ulaganja i obezbedilo ostvarivanje ciljeva nacionalnih politika i obaveza koje proizlaze iz procesa evropskih integracija.

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. Organizovanje javne rasprave o nacionalnom strateškom dokumentu (programu razvoja) za šumarstvo, čija je izrada u toku, predstavlja preduslov za uključivanje zainteresovane javnosti i relevantnih učesnika u proces njegovog donošenja. Dokument treba da odredi dugoročne pravce razvoja šumarstva u Srbiji, uz plan aktivnosti sa preciziranim izvorima finansiranja, odgovornim institucijama i rokovima sprovođenja. Pri njegovoj izradi treba uzeti u obzir odgovarajuće dokumente koji se trenutno pripremaju na nivou EU, uključujući Strategiju EU za biodiverzitet do 2030. godine i druge dokumente u okviru Evropskog zelenog dogovora.
2. Kontinuirano pratiti sprovođenje propisa, uključujući primenu EUTR i FLEGT uredbi, i obezbediti odgovarajući nadzor nad njihovom primenom.

Sprovođenje propisa

3. Unaprediti saradnju sa ostalim sektorima (zaštita prirode, energetika, klimatske promene, upravljanje vodama) u cilju integralnog upravljanja šumskim ekosistemima. Unaprediti kvalitet podataka o šumama u privatnom vlasništvu i pojačati kontrolu njihovog korišćenja.

Finansiranje

4. Obezbediti realno planiranje sredstava Budžetskog fonda za šume, uz veće izdvajanje za pošumljavanje, mere nege i zaštitu šuma.

ŠUMARSTVO

ŠTETE U DRŽAVNIM ŠUMAMA[1]

SRBIJA

93 šumska požara

23.184 m³ zapremina požara

1.956 ha površina štete

Južna i Istočna Srbija

57 šumskih požara

20.978 m³ zapremina štete

1.663 ha površina štete

Šumadija i Zap. Srbija

22 šumska požara

2.206 m³ zapremina štete

185 ha površina štete



1 https://publikacije.stat.gov.rs/G2026/Html/G20261164.html

Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima

Pregled

Zagađenje koje potiče iz industrijskih postrojenja u Srbiji predstavlja jedno od ključnih pitanja zaštite životne sredine i javnog zdravlja, posebno u lokalnim zajednicama gde su ta postrojenja smeštena, ali i važan pokazatelj sposobnosti države i lokalnih vlasti da obezbede vladavinu prava i održiv model privrednog razvoja. Industrijsko zagađenje naročito utiče na kvalitet vazduha, voda i zemljišta, kao i na upravljanje otpadom, što dovodi do narušavanja životne sredine i posledično, do rizika po zdravlje stanovništva.

Ovaj izveštaj obuhvata industrijsko zagađenje iz tri sektora: proizvodnje i prerade metala, u kojem obavezu pribavljanja integrisane dozvole imaju 22 operatera; industrije minerala sa 25 operatera i hemijske industrije sa 11 operatera.

Najvažniji propis koji uređuje industrijske emisije, a čijim se donošenjem teži usaglašavanju sa propisima EU, odnosno sa Direktivom o industrijskim emisijama (IED Direktiva),[178] jeste Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine,[179] sa pratećim podzakonskim aktima. Radi daljeg usaglašavanja sa ovom direktivom, početkom 2025. godine pokrenuta je izrada novog zakona; najpre su objavljene Polazne osnove Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine,[180] a zatim je početkom 2026. sprovedena javna rasprava o samom Nacrtu.[181] Usvajanje novog Zakona o IPPC planirano je za treći kvartal 2026. godine. Prema podacima iz Polaznih osnova, od početka primene važećeg Zakona izdato je 57 integrisanih dozvola (što pokriva 36% od ukupnog broja operatera u industriji proizvodnje i prerade metala, 52% iz mineralne industrije i 45% iz hemijske industrije).

178 Direktiva o industrijskim emisijama (Industrial Emissions Directive 2010/75/EU).

179 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, „Sl. glasnik RS", br. 135/2024, 25/2015 i 109/2021.

180 Polazne osnove Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne, https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/obavestenje-o-pocetku-izrade-nacrta-zakona-o-integrisanom-sprecavanju-i-kontroli-zagadjivanja-zivotne-sredine

181 Nacrt Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-poziv-za-ucesce-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-integrisanom-sprecavanju-i-kontroli-zagadjivanja-zivotne-sredine (pristupljeno 5. juna 2026).

Za sprečavanje i kontrolu industrijskog zagađenja životne sredine izuzetno je važno da se dosledno i transparentno primenjuju najbolje dostupne tehnike (Best Available Techniques – BAT) u postrojenjima, da nadležni državni organi i jedinice lokalne samouprave obavljaju svoju funkciju na odgovarajući način i da se inspekcijski nadzor i uloge pravosudnih organa odgovorno sprovode.

Strateški i zakonodavni okvir

Sprovođenje propisa

Novine u nacrtu zakona

Ministarstvo zaštite životne sredine bilo je dužno da prilikom izrade novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine sprovede ex-ante analizu efekata propisa, objavi njene nalaze na svojoj veb-stranici i sprovede konsultacije,[182] što nije učinjeno.

Javna rasprava o Nacrtu ovog zakona trajala je od 13. marta do 15. aprila 2026. godine. U njegovoj pripremi nevladin sektor izradio je i javno objavio dve opsežnije analize: Analizu Polaznih osnova Nacrta zakona[183] i analizu Nacrta zakona.[184] Objavljen je i Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi[185] iz kojeg se vidi da je tokom javne rasprave pristiglo ukupno 130 komentara, primedbi i predloga, a da ih je dostavio 21 podnosilac, među kojima su bili pojedinci, organizacije i institucije. Prihvaćen je tek manji broj predloga (16 u celini i osam delimično).

Pored ostalog, nisu prihvaćeni predlozi organizacija civilnog društva da se institucije javnog zdravlja uključe u odlučivanje o izdavanju i reviziji integrisanih

182 Zakon o planskom sistemu, „Sl. glasnik RS", br. 30/2018.

183 Analiza polaznih osnova Nacrta zakona o IPPC, https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2025/12/Analiza-Polaznih-osnova-Nacrta-Zakona-o-integrisanom-sprecavanju-i-kontroli-zagadjivanja.pdf (pristupljeno 7. 6. 2026).

184 Analiza Nacrta IPPC, Kontrola industrijskog zagađenja u Srbiji, Regulatorni izazovi i analiza Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine https://core-psd.org/application/files/1517/7564/0945/Analiza_Nacrta_IPPC.pdf (pristupljeno 7. 6. 2026).

185 Izveštaj o obavljenoj javnoj raspravi o nacrtu IPPC, https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Izvestaj_IPPC_JR.pdf (pristupljeno 7. 6. 2026).

dozvola, kao ni predlog da se propiše način praćenja primene izdatih dozvola uz učešće javnosti.

Cilj novog zakona jeste efikasnije sprečavanje, smanjenje i kontrola zagađenja životne sredine unapređenjem integrisanog pristupa i usaglašavanjem sa Direktivom 2010/75/EU.

Nova odredba predviđa da industrijska postrojenja mogu obavljati delatnost samo na osnovu izdate integrisane dozvole. Njome se obavezuju operateri da blagovremeno pribave dozvolu, u roku koji će biti utvrđen podzakonskim aktom.

Nacrt zakona propisuje da su zaključci o najboljim dostupnim tehnikama osnovni dokument za izdavanje integrisane dozvole. Ministarstvo je dužno da prati njihovo donošenje i da ti podaci budu dostupni javnosti putem zvaničnog sajta.

Novine se odnose i na obaveznu dokumentaciju koja se prilaže uz zahtev za izdavanje integrisane dozvole. Važeći zakon propisuje obavezu operatera da priloži projekat, dok Nacrt novog zakona predviđa i obavezno dostavljanje upotrebne dozvole, vodne dozvole i dozvole za upravljanje otpadom. Predviđeno je i dostavljanje izveštaja o početnom stanju, kao osnove za praćenje ishoda primene integrisane dozvole. Za SEVESO postrojenja – ona u kojima je prisutna ili može biti prisutna opasna SEVESO supstanca u količini jednakoj ili većoj od propisane – Nacrtom se zahteva dostavljanje saglasnosti sa propisima kojima se uređuje kontrola opasnosti od velikog udesa koji uključuje opasne supstance. Za postrojenja identifikovana u skladu sa propisima o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama, zahteva se saglasnost na plan zaštite od udesa.

Izmena je i dužnost operatera da jednom godišnje nadležnom organu dostavi izveštaj o rezultatima monitoringa emisija radi poređenja sa nivoima emisija povezanih sa principom BAT, kao i podatke potrebne za proveru usklađenosti sa propisanim nivoima emisije. Nadležni organ je obavezan da integrisanom dozvolom propiše dodatne mere ako se standardi zaštite životne sredine ne mogu postići primenom BAT.

Nepovoljna odredba Nacrta zakona jeste mogućnost da nadležni organ, u posebnim slučajevima koji nisu jasno određeni, propiše manje stroge mere uz obrazloženje. Nacrtom je propisana i obaveza inspekcijske kontrole najmanje jednom godišnje, što se kosi sa već uspostavljenom praksom da se inspekcijski nadzor, zavisno od stepena rizika koji industrijsko postrojenje nosi po životnu sredinu, vrši više puta godišnje (do četiri puta).

Primena najboljih dostupnih tehnika

Industrijska postrojenja koja podležu režimu integrisanih dozvola predstavljaju najveće pojedinačne izvore emisija zagađujućih materija u vazduh, vodu i zemljište. Zbog toga je Evropska unija razvila regulatorni okvir zasnovan na integrisanim dozvolama i primeni najboljih dostupnih tehnika (BAT) kao centralnom instrumentu za prevenciju i smanjenje industrijskog zagađenja.

Pravilnikom o sadržini i izgledu integrisane dozvole iz 2024. godine uvedena je obaveza da integrisana dozvola, pored procene primene najboljih dostupnih tehnika, sadrži i zaključak te procene, čime bi trebalo da se postigne usaglašenost sa najboljim dostupnim tehnikama.

Referentni dokumenti o najboljim strategijama i tehnologijama (BREF) predstavljaju rezultat Seviljskog procesa[186] – u koji su uključene sve zainteresovane strane za uspostavljanje ekoloških standarda u Evropskoj uniji. Evropski biro za istraživanje industrijske transformacije i emisija (ranije Evropski biro za IPPC) vodi ovaj proces poslednjih 20 godina iz Zajedničkog istraživačkog centra u Sevilji. Reč je o procesu koji omogućava postizanje konsenzusa za sektore sa najvećim uticajem na životnu sredinu. Odluke se donose na osnovu naučnih i tehno-ekonomskih informacija i podataka, uz učešće svih relevantnih strana, što doprinosi efikasnoj primeni Direktive o industrijskim emisijama. Većina BREF dokumenata pokriva specifične tehnologije i aktivnosti – to su tzv. „sektorski BREF-ovi". Postoji i niz „horizontalnih BREF-ova" koji se odnose na međusektorska pitanja, poput energetske efikasnosti, industrijskih sistema hlađenja ili emisije iz skladišta, upravljanja otpadom i monitoringa.

186 https://bureau-industrial-transformation.jrc.ec.europa.eu/about/sevilla_process (pristupljeno 2. 6. 2026).

Zaključci o najboljim dostupnim tehnikama (BAT) predstavljaju referencu za postavljanje uslova za izdavanje dozvola za postrojenja obuhvaćenim Poglavljem II Direktive 2010/75/EU. Njihova primena treba da osigura da nadležni organi odrede granične vrednosti emisija koje, u normalnim uslovima rada, ne premašuju nivoe emisija povezane sa najboljim dostupnim tehnikama navedenih u Zaključcima. Ovi zaključci moraju omogućiti i pokrenuti transformaciju ka industriji sa nultim zagađenjem, klimatski neutralnoj i efikasnoj u upotrebi resursa.

BAT AEL (Best Available Technique-Associated Emission Level – nivo emisije povezan sa najboljom dostupnom tehnikom) jeste pojam koji se koristi u propisima o zaštiti životne sredine, posebno u Evropskoj uniji, za utvrđivanje nivoa emisije koje postrojenja mogu postići primenom najboljih dostupnih tehnika. Ovi nivoi obično su vezani za konkretne industrijske aktivnosti i koriste se kao referentne vrednosti za ekološke dozvole; za svaki BAT AEL određeni su gornji i donji nivo emisije.

Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih tehnika za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisije u integrisanoj dozvoli,[187] propisuje kriterijume za njihovo određivanje, a to su: tehničke karakteristike postrojenja, njegov geografski položaj, uslovi životne sredine na konkretnoj lokaciji, korist i troškovi primene tih tehnika, princip predostrožnosti i drugi posebni zahtevi. Ako njihova primena ne obezbeđuje propisane standarde životne sredine, dozvolom se utvrđuju dodatne mere prema programima smanjenja zagađenja za dato područje. Uredba sadrži i spisak materija za koje se propisuju granične vrednosti emisije. Dozvolom mogu biti propisane i strože granične vrednosti emisije od onih iz posebnih propisa, kao i naložene mere za njihovo dostizanje.

U svim integrisanim dozvolama propisane su gornje granice emisije u skladu sa BAT-AEL vrednostima ili više od njih; ni u jednom slučaju nisu propisane donje granice emisije. Integrisane dozvole koje izdaje Ministarstvo zaštite životne sredine ne ocenjuju kumulativni uticaj svih izvora zagađenja životne sredine i ne propisuju strože uslove od onih predviđenih zakonom i uredbama.

187 „Sl. glasnik RS", br. 84/2005.

Prilikom donošenja rešenja o integrisanoj dozvoli, nadležni organi treba da primenjuju BREF „Ekonomija i međusobni uticaji na životnu sredinu",[188] razvijen prvenstveno da bi pomogao u određivanju najboljih dostupnih tehnika u skladu sa Direktivom 96/61/EZ o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja. Ovaj BREF polazi od sagledavanja verovatnih troškova i koristi od primene mera, imajući u vidu ostvarenje ciljeva zaštite životne sredine u celini, kako bi se izbeglo izazivanje novog, ozbiljnijeg ekološkog problema prilikom rešavanja postojećeg. Osnovni princip je da uslovi u dozvoli budu zasnovani na najboljim dostupnim tehnikama, ali uz uvažavanje tehničkih karakteristika konkretnog postrojenja, njegovog geografskog položaja i lokalnih uslova životne sredine.

U Polaznim osnovama za izradu Nacrta Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, iz februara 2025. godine, evidentirano je 57 izdatih integrisanih dozvola.[189]

Osnovni problemi u postupku izdavanja integrisanih dozvola su dugotrajnost samog postupka, neuredna tehnička dokumentacija prilikom podnošenja zahteva, nepribavljanje potrebnih saglasnosti koje treba priložiti uz zahtev, slabo poznavanje dokumenata o najboljim dostupnim tehnikama, nedovoljni kapaciteti jedinica lokalnih samouprava za donošenje rešenja, nedovoljno informisanje javnosti o podnetim zahtevima, nezainteresovanost i slabo učešće javnosti, neblagovremeno ažuriranje registra o postrojenjima koja treba da pribave dozvolu i nepostojanje jedinstvenog registra izdatih dozvola na nacionalnom i lokalnom nivou.

Od 1. maja 2025. do 31. maja 2026. godine Ministarstvo zaštite životne sredine donelo je jedno rešenje o reviziji integrisane dozvole u sektoru mineralne industrije (proizvodnje cementa[190]), jedno rešenje o izdavanju integrisane dozvole

188 https://bureau-industrial-transformation.jrc.ec.europa.eu/reference/economics-and-cross-media-effects (pristupljeno 2. 6. 2026).

189 Ministarstvo zaštite životne sredine, Polazne osnove za izradu Nacrta Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, februar 2025. godine.

190 https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/izdate-dozvole/resenje-o-izdavanju-revizije-integrisane-dozvole-regbr19-za-operatera-moravacem-doo-popovac (pristupljeno 2. 6. 2026).

za isti sektor[191] (proizvodnja crepa) i jedno rešenje za izdavanje integrisane dozvole u industriji papira.[192]

Moravacem d.o.o. Popovac podneo je zahtev za reviziju integrisane dozvole avgusta 2024. godine,[193] a rešenje po tom zahtevu doneto je 20. marta 2026. godine – postupak je, dakle, trajao gotovo godinu i po dana. Ovo nije usamljen slučaj; i drugi zahtevi rešavaju se nerazumno dugo. Razlog za podnošenje zahteva bilo je „povećanje količina alternativnih sirovina, tačnije letećeg pepela, u procesu proizvodnje cementa u skladu sa planom prodaje i izmenom portfolija proizvoda".[194] U zahtevu je navedeno da su primenjene najbolje dostupne tehnike za proizvodnju cementa, ali ne i da će biti primenjene i tehnike iz „horizontalnog" BREF-a, koje se odnose na energetsku efikasnost, industrijske sisteme hlađenja, emisije iz skladišta, upravljanje otpadom i monitoring. Uprkos tim nedostacima, Ministarstvo je donelo rešenje o reviziji u kojem nisu navedeni uslovi primene najboljih dostupnih tehnika iz horizontalnog BREF-a.

HBIS grupa Serbia Iron&Steel d.o.o. Ogranak Šabac podnela je sredinom novembra 2025. godine zahtev za produženje važenja integrisane dozvole.[195] Rešenje o produženju ili prestanku važenja dozvole do sada nije doneto.

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine,[196] propisano je da izdata dozvola tokom perioda važenja podleže ponovnom razmatranju najmanje dva puta, a nadležni organ može da pokrene postupak revizije, u određenim slučajevima, po službenoj dužnosti. U dosadašnjoj praksi

191 https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/izdate-dozvole/resenje-o-izdavanju-integrisane-dozvole-za-operatera-igm-mladost-doo-za-rad-celokupnog-postrojenja-i-obavljanje-aktivnosti-proizvodnje-crepa (pristupljeno 2. 6. 2026).

192 https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/izdate-dozvole/resenje-o-izdavanju-integrisane-dozvole-za-operatera-fabrika-kartona-umka-doo (pristupljeno 2. 6. 2026).

193 https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/zahtevi/moravacem-doo-popovac-zahtev-za-reviziju-integrisane-dozvole

194 ZAHTEV ZA REVIZIJU INTEGRISANE DOZVOLE ZA RAD POSTROJENJA Moravacem d.o.o. Popovac I OBAVLJANJE AKTIVNOSTI PROIZVODNJE CEMENTA u Popovcu, NA LOKACIJI katastarskih parcela br.: 2226/1, 2539/2, 280/2, 2530/11, 260/4, 260/5, 259/1, 269/5, 279, 277/1, 278/2, 277/2, 278/3, 274/2, 275/2, 274/3 i 265/1, KO Popovac i 4501/2, 4599/3, 4598/4, 4598/5, 6673, 4600/3, 4600/4, 4600/5, 4600/7, 4598/6, 4598/3, 4598/8, 4599/2, 4599/4, 4501/1, 4500, 4499, 4523, 4602/2, 4602/3, sve u katastarskoj opštini Buljane, opština Paraćin, str. 4.

195 https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/zahtevi/obavestenje-o-podnetom-zahtevu-za-produzenje-vazenja-integrisane-dozvole-reg-br-3-za-operatera-hbis-group-serbia-iron-steel-doo-ogranak-sabac

196 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, čl. 18, „Sl. glasnik RS", br. 135/2004, br. 25/2015, br. 109/2021.

nije bilo slučajeva ponovnog razmatranja izdatih dozvola u toku važenja, niti je nadležni organ pokretao reviziju po službenoj dužnosti.

Prema registru izdatih dozvola u Autonomnoj pokrajini i lokalnim samoupravama nije izdata nijedna dozvola za sektore proizvodnje i prerade metala, mineralne i hemijske industrije.[197]
Od 1. maja 2025. do 31. maja 2026. godine Ministarstvu zaštite životne sredine podnet je jedan zahtev za produženje važenja integrisane dozvole za sektor metalurgije (crna metalurgija).

Inspekcijski nadzor

Ministarstvo zaštite životne sredine obavlja poslove nadzora u ovoj oblasti.[198] U okviru Ministarstva formirano je Odeljenje za zagađenja iz industrijskih objekata sa dva odseka: Odsekom za zagađenje iz objekata sa integrisanom dozvolom i Odsekom za zaštitu od zagađenja iz industrije.

Utvrđene su liste[199] kao alat za uspešno obavljanje inspekcijskog nadzora:

- za procenu rizika postrojenja i aktivnosti za koje se izdaje integrisana dozvola;
- kalkulator emisija postrojenja i aktivnosti za koje se izdaje integrisana dozvola;
- za procenu rizika postrojenja i aktivnosti koje ne podležu obavezi izdavanja integrisane dozvole.

Postavljeni su prioriteti u kontroli velikih zagađivača, odnosno IPPC postrojenja, i izvršeno je razvrstavanje nadziranih subjekata u četiri nivoa opasnosti: kritičan, visok rizik, srednji i nizak rizik. Od stepena rizika zavisi i učestalost redovnih inspekcijskih nadzora u toku 2025. godine: kritičan rizik (četiri puta

197 https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/registar-izdatih-dozvola/registar-izdatih-dozvola (pristupljeno 2. 6. 2026).

198 https://www.ekologija.gov.rs/inspekcija

199 https://www.ekologija.gov.rs/dozvole-obrasci/kontrolne-liste/zastita-zivotne-sredine-u-industrijskim-objektima (pristupljeno 4. 6. 2026).

godišnje), visok rizik (tri puta godišnje), srednji rizik (dva puta godišnje) i nizak rizik (jednom godišnje).

U 2025. godini izvršeno je ukupno 638 inspekcijskih nadzora privrednih subjekata: 268 redovnih, 137 vanrednih, 43 vanredna utvrđujuća nadzora, pet vanrednih potvrđujućih, dva dopunska inspekcijska nadzora, 149 kontrolnih, 25 mešovitih i devet inspekcijskih nadzora radi preduzimanja hitnih mera.[200] Republički inspektori iz Odseka za zagađenje iz industrijskih objekata i za kontrolu SEVESO postrojenja podneli su 546 prijava sudskim organima zbog kršenja propisa o zaštiti životne sredine. U istom periodu doneto je samo 27 presuda.

Broj presuda predstavlja manje od 5% ukupnog broja podnetih prijava, što ukazuje na slabu uspešnost u postupcima za prekršaje u oblasti zaštite životne sredine.

Tabela 1. Prikaz postupanja pravosudnih organa[201]

Odeljenje	Prekršajne prijave	Prijave za privredni prestup	Krivične prijave	Presude
Odeljenje za zagađenja iz industrijskih objekata	365	13	–	16
Odeljenje za kontrolu SEVESO postrojenja, hemikalija i biocidnih proizvoda	155	12	1	11

Očigledno je da sudski postupci predugo traju i da sudstvo odugovlači sa donošenjem presuda, što umnogome utiče na to da operateri industrijskih postrojenja ne postupaju u skladu sa obavezama propisanim zakonima o zaštiti životne sredine.

200 Ministarstvo zaštite životne sredine, Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini, Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu životne sredine za 2025 godinu, https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godisnji%20Izvestaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zzs%20za%202025.pdf (pristupljeno 6. 6. 2026).

201 Ministarstvo zaštite životne sredine, Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini, Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu životne sredine za 2025 godinu, https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godisnji%20Izvestaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zzs%20za%202025.pdf (pristupljeno 6. 6. 2026).

Izveštaj Državne revizorske institucije

Državna revizorska institucija je krajem februara 2026. godine objavila „Izveštaj o praćenju i utvrđivanju efekata revizije svrsishodnosti poslovanja – Upravljanje industrijskim vodama".[202] Predmet revizije bila je primena preporuka iz „Izveštaja o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Upravljanje industrijskim otpadnim vodama"[203] iz 2022. godine. Nadzor je obuhvatio rad Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, Ministarstva zaštite životne sredine, Direkcije za vode i Agencije za zaštitu životne sredine.

Konstatovan je značajan napredak u uspostavljanju sistema izveštavanja o ispitivanju tehnoloških otpadnih voda: za izveštajnu 2020. godinu (ispitivanja iz 2019), dostavljeno je 69 izveštaja o tehnološkim otpadnim vodama iz industrijskih postrojenja; za izveštajnu 2024. godinu (ispitivanja iz 2023) prikupljeni su izveštaji od 169 subjekata, a za izveštajnu 2025. godinu (ispitivanja iz 2024) izveštaj je podnelo 289 subjekata. Dostavljanje izveštaja za ispitivanja iz 2025. godine[204] još je u toku.

Tabela 2. Broj dostavljenih izveštaja o monitoringu tehnoloških otpadnih voda

Godina	2019.	2024.	2025.
Broj dostavljenih izveštaja	69	169	289

Republička inspekcija za zaštitu životne sredine, u sklopu Sektora za nadzor i preventivno delovanje Ministarstva zaštite životne sredine, u periodu od 2021. do 2025. godine nije sprovodila inspekcijske nadzore u vezi sa neposrednim zagađenjem voda. Po zahtevu Agencije za zaštitu životne sredine od 11. decembra 2025. godine, u januaru 2026. godine pokrenuto je 27 vanrednih

202 Izveštaj o praćenju i utvrđivanju efekata revizije svrsishodnosti poslovanja – Upravljanje industrijskim vodama, https://www.dri.rs/storage/newaudits/Izvestaj%20o%20pracenju%20i%20utvrdjivanju%20efekata%20revizije%20svrsishodnosti%20poslovanja%20-%20Upravljanje%20biomasom%20kao%20OIE.pdf

203 Izveštaja o reviziji svrsishodnosti poslovanja – Upravljanje industrijskim vodama, https://dri.rs/storage/newaudits/2022-4-SV%20Upravljanje%20industrijskim%20otpadnim%20vodam%D0%B0.pdf

204 Izveštaj o praćenju i utvrđivanju efekata revizije svrsishodnosti poslovanja – Upravljanje industrijskim vodama, https://www.dri.rs/storage/newaudits/Izvestaj%20o%20pracenju%20i%20utvrdjivanju%20efekata%20revizije%20svrsishodnosti%20poslovanja%20-%20Upravljanje%20biomasom%20kao%20OIE.pdf, str. 7.

inspekcijskih nadzora nad privrednim subjektima koje je ova agencija prepoznala kao obveznike naknade za neposredno zagađenje voda, a koji nisu dostavili godišnje izveštaje za 2024. godinu. Prema podacima Ministarstva od 23. februara 2026. godine, nadzori su izvršeni kod 12 od 27 subjekata. Za tih 12 slučajeva dostavljena je dokumentacija (službena beleška, zapisnik) iz koje se vidi da su subjekti, u postupku nadzora, Agenciji dostavili godišnji izveštaj o neposrednom zagađivanju voda za 2024. godinu, odnosno izjavu da u toj godini nisu imali aktivnost koja uzrokuje zagađenje voda.

Republička direkcija za vode dostavila je podatke o inspekcijskim nadzorima subjekata koji ispuštaju otpadne vode bez pribavljene vodne dozvole. U periodu 2022–2025. godine sprovedena su ukupno 892 inspekcijska nadzora, 142 kontrolna nadzora, podnete su 62 prijave, što je u konačnici rezultiralo pribavljanjem 226 vodnih dozvola nakon izvršenog nadzora.

Državna revizorska institucija dala je sledeće preporuke[205] resornim institucijama:

1. Ministarstvu zaštite životne sredine:

- da uredi način i rok dostavljanja izveštaja o izvršenim merenjima kvaliteta otpadnih voda;
- da donese podzakonski akt, u skladu sa Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara, kojim se propisuje sadržina godišnjeg izveštaja koji obveznici naknade za neposredno zagađivanje voda dostavljaju Agenciji, kao i izgled obrasca i način njegovog dostavljanja;
- da propiše način postupanja zaposlenih u Agenciji za zaštitu životne sredine i Ministarstvu zaštite životne sredine po nepotpunim i netačnim prijavama pravnih lica koja su obveznici plaćanja naknade za posredno i neposredno zagađivanje voda, kao i postupanje u slučaju da ovi obveznici nisu podneli prijave na osnovu kojih se, u skladu sa Zakonom o naknadama za korišćenje javnih dobara, obračunava naknada za zagađivanje voda;

205 Izveštaj o praćenju i utvrđivanju efekata revizije svrsishodnosti poslovanja – Upravljanje industrijskim vodama, https://www.dri.rs/storage/newaudits/Izvestaj%20o%20pracenju%20i%20utvrdjivanju%20efekata%20revizije%20svrsishodnosti%20poslovanja%20-%20Upravljanje%20biomasom%20kao%20OIE.pdf, str. 23–32.

- da planira i sprovodi inspekcijske nadzore privrednih subjekata koji nisu dostavili podatke ili su dostavili netačne podatke o neposrednom zagađivanju voda.

2. Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva – Republičkoj direkciji za vode:

- da preduzme aktivnosti kako bi se doneli Plan upravljanja vodama i Plan zaštite voda od zagađivanja;
- da preduzme aktivnosti kako bi se, u skladu sa Zakonom o vodama, osnovao Savet za vode;
- da preduzme aktivnosti kako bi se uspostavio i vodio jedinstveni informacioni sistem za vode Republike Srbije, radi praćenja i unapređenja vodnog režima, planiranja razvoja vodnih sistema i upravljanja vodama;
- da kroz rad vodne inspekcije obezbedi da privredni subjekti koji ispuštaju otpadne vode pribave vodnu dozvolu od nadležnog organa.

3. Agenciji za zaštitu životne sredine:

- da uspostavi i primenjuje pisane procedure za kontrolu dostavljanja i tačnosti podataka koji se unose u Nacionalni registar izvora zagađivanja životne sredine, a odnose se na posredno i neposredno zagađivanje voda.

Realizacija mera predviđenih Programom zaštite vazduha

Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom[206] postavlja poseban cilj: smanjenje emisije zagađujućih materija i teških metala u vazduh iz industrijskih procesa i upotrebe proizvoda, usklađivanjem sa BAT AEL vrednostima. Mere za realizaciju su:

- Sprovođenje Poglavlja II Direktive EU o industrijskim emisijama u industrijskim procesima,[207] uzimajući u obzir srednje vrednosti gornjih i donjih

206 Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom, „Sl. glasnik RS", br. 14/2022 (pristupljeno 6. 6. 2026).

207 DIREKTIVA 2010/75/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VEĆA od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola zagađenja), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010L0075 (pristupljeno 8. 6. 2026).

BAT AEL vrednosti, odnosno nižih nivoa za proizvodnju bakra i sumporne kiseline u Boru:

Ova mera podrazumeva sprovođenje Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, naročito Poglavlja II, za velika industrijska postrojenja. Direktiva zahteva integrisani pristup u uređivanju pojedinih industrijskih aktivnosti: emisije u vazduh, vodu (uključujući ispuštanje u kanalizaciju) i zemljište, kao i njihov ukupan uticaj na životnu sredinu, moraju se razmatrati zajedno. Uslovi u dozvoli, zasnovani na najboljim dostupnim tehnikama, treba da obezbede visok stepen zaštite životne sredine u celosti.

Poglavlje II Direktive o industrijskim emisijama zahteva poštovanje BAT AEL vrednosti, utvrđenih zaključcima o najboljim dostupnim tehnikama koje se primenjuju u EU. Prilikom izdavanja integrisane dozvole, uslovi obuhvataju i propisane granične vrednosti emisije da bi se osiguralo da emisije iz postrojenja ostanu u tim granicama. Ova mera podrazumeva da granične vrednosti emisije, propisane za velika industrijska postrojenja i procese, omogućavaju da se poštuju prosečne vrednosti između gornjih i donjih BAT AEL nivoa. Tačno odstupanje od srednje vrednosti treba proceniti na nivou pojedinačnog postrojenja uzimajući u obzir njegov doprinos kvalitetu vazduha (računajući primarne i sekundarne emisije), kao i prekoračenjima određenih zagađujućih materija u vazduhu u zonama i gradskim područjima. Što se tiče dinamike primene, predviđeno je da većina industrijskih postrojenja bude usklađena sa srednjim BAT AEL vrednostima od 2025. godine, osim onih za koje se traže prelazni periodi za sprovođenje do 2030. godine. Realizacijom ove mere trebalo bi da se postigne sledeće smanjenje emisija: sumpor-dioksida za 31,9% i azotnih oksida za 15,4%, isparljivih organskih jedinjenja za 0,6%, suspendovanih čestica PM10 za 3,6%, PM2,5 za 2,6% i amonijaka za 0,1%.[208]

- Propisivanje strožih graničnih vrednosti emisije za postrojenja u Boru:

Ova mera se razmatra jer srednje vrednosti BAT AEL nisu dovoljne da obezbede usklađenost sa graničnim vrednostima za sumpor-dioksid i teške metale za propisan kvalitet vazduha u Boru. Da bi se to postiglo, neophodno je dodatno sniziti granične vrednosti za sumpor-dioksid i praškaste materije primenom

208 Ibid, strana 51, Tabela 7.2.

nižih vrednosti BAT AEL za topionicu bakra (50 mg/Nm3 u opsegu od 50 do 500 mg/Nm3), za postrojenja za proizvodnju sumporne kiseline (100 mg/Nm3 u opsegu od 30 do 680 mg/Nm3),[209] kao i primenom nižih vrednosti za praškaste materije. Akcionim planom za sprovođenje Programa zaštite vazduha bilo je predviđeno da granične vrednosti emisije sumpor-dioksida i praškastih materija iz metalurško-hemijskih postrojenja u Boru budu dostignute do 2024. godine.

- Sprovođenje Poglavlja V Direktive o industrijskim emisijama (Aneks VII za isparljiva organska jedinjenja) ili Poglavlja II za postrojenja u kojima potrošnja rastvarača prelazi 200 t godišnje ili 150 kg na sat[210]

Ova mera sadržana je u primeni Direktive 2010/75/EU o industrijskim emisijama, a posebno njenog Poglavlja V o upotrebi rastvarača u određenim aktivnostima. Poglavlje II Direktive o industrijskim emisijama zahteva poštovanje BAT AEL vrednosti. Ovi nivoi emisija utvrđeni su nizom zaključaka o najboljim dostupnim tehnikama koji se primenjuju u EU. Kada se postrojenju izdaje integrisana dozvola, uslovi obuhvataju i propisane granične vrednosti emisije kako bi se osiguralo da emisije iz postrojenja ostanu u granicama BAT AEL. Primenu propisanih mera trebalo je obezbediti do 2025. godine.

Sprovođenje mera će do 2030. godine zahtevati dodatnih 195,6 miliona evra, od čega je 125,4 miliona potrebno za poštovanje ograničenja isparljivih organskih jedinjenja iz upotrebe rastvarača u određenim postrojenjima uz sprovođenje Poglavlja II Direktive EU o industrijskim emisijama u industrijskim procesima, uzimajući u obzir srednju vrednost gornjih i donjih nivoa BAT AEL vrednosti. Ostvarenje nižih nivoa u pogonima za proizvodnju bakra i sumporne kiseline u Boru zahtevaće 70,2 miliona evra kumulativnih investicija u periodu 2022–2030. godine.[211]

209 Referentni dokument o najboljim dostupnim tehnikama (BREF) za velike količine neorganskih hemikalija, Rezime, https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/large-volume-inorganic chemicals-ammonia-acids-and-fertilisers (pristupljeno 8. 6. 2026).

210 Ibid.

211 Ibid.

Iz dostupnih izveštaja o sprovođenju Programa zaštite vazduha[212] nije moguće pouzdano utvrditi u kojoj meri su sprovedene mere usmerene na smanjenje emisija iz metalurško-hemijskog kompleksa u Boru. Iako su Programom ustanovljeni konkretni indikatori za emisije sumpor-dioksida iz proizvodnje bakra i sumporne kiseline, kao i za emisije praškastih materija, Ministarstvo u izveštajima za 2023. i 2024. godinu ne navodi ostvarene vrednosti ovih indikatora niti informacije o konkretnim tehničkim intervencijama na postrojenjima. Time je praktično onemogućeno praćenje realizacije jedne od ključnih mera Programa za područje koje je godinama izloženo teškom industrijskom zagađenju.

Podaci lokalnog monitoringa kvaliteta vazduha u Boru za 2025. godinu[213] pokazuju poboljšanje u pogledu sumpor-dioksida, čije koncentracije nisu prelazile propisane dnevne i godišnje granične vrednosti. Ovi rezultati, međutim, ne mogu zameniti podatke o emisijama iz samih industrijskih postrojenja niti potvrditi da su dostignute BAT AEL vrednosti predviđene Programom. Istovremeno, prekoračenja dnevnih vrednosti PM10 i povišene koncentracije arsena i kadmijuma ukazuju da problem industrijskog zagađenja u Boru nije rešen.

Napredak u sprovođenju ove mere stoga se ne može oceniti ni kao transparentan ni dokumentovan. Od Ministarstva zaštite životne sredine očekuje se da u narednim izveštajima objavi ostvarene vrednosti svih indikatora, podatke o sprovedenim tehničkim merama u metalurško-hemijskom kompleksu, kao i jasnu procenu njihove usklađenosti sa BAT AEL zahtevima. Bez tih podataka nije moguće utvrditi da li se Program zaista sprovodi u skladu sa planiranim rokovima i ciljevima, niti da li su zabeležena poboljšanja kvaliteta vazduha rezultat sistemske primene mera ili drugih činilaca.

212 Izveštaji o sprovođenju Programa zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine dostupno na: https://bit.ly/4y6upj2, dostupno na: na https://www.ekologija.gov.rs/dokument/zakoni-0-2/ (pristupljeno 20. 8. 2026).

213 Institut za rudarstvo i metalurgiju Bor, „Ispitivanje kvaliteta ambijentalnog vazduha u Boru – Godišnji izveštaj za 2025", dostupno na: https://bor.rs/wp-content/uploads/2026/02/Izvestaj-br.-22-26_GU-Bor_GODISNJI-za-2025.pdf?utm_source=chatgpt.com (pristupljeno 20. 8. 2026).

Finansiranje

Finansiranje u oblasti Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima detaljnije je obrađeno u okviru poglavlja Finansiranje u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

Preporuke

Strateški i zakonodavni okvir

1. U celosti primeniti Direktivu o industrijskim emisijama, pre svega kroz novi Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji sa međunarodnim standardima; dosledno primenjivati nove zakone o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) i o strateškoj proceni (SEA), kao i Program zaštite vazduha, novi Zakon o zaštiti vazduha, planove i programe dekarbonizacije, energetsko-klimatski plan i druge programe zaštite životne sredine i vazduha.
2. Doneti i dosledno sprovoditi novi Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i prateće podzakonske akte, uz redovan i transparentan monitoring njihove primene.

Sprovođenje propisa

3. Ubrzati izdavanje integrisanih dozvola, primeniti Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta, unaprediti sve administrativne postupke donošenja i kontrole integrisanih dozvola i povećati kapacitete na svim nivoima administrativnog upravljanja, uključujući i inspekcije.
4. Ojačati kapacitete jedinica lokalne samouprave za primenu propisa u oblasti industrijskog zagađenja i zaštite životne sredine.
5. Primenom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja unaprediti postojeći javni registar integrisanih dozvola kako bi bio potpuniji i precizniji, a podaci dostupni zainteresovanoj javnosti.
6. Primenom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja razviti jedinstven elektronski sistem za podršku

administrativnim procedurama za izdavanje i kontrolu integrisanih dozvola radi povećanja efikasnosti i transparentnosti ovog procesa.

7. Ojačati sistem monitoringa kvaliteta vode, vazduha i zemljišta u zonama uticaja industrijskih objekata.

8. Podučiti zaposlene u privredi, stručnjake u institucijama, organizacije civilnog društva i građane o industrijskim emisijama i obezbediti pravovremeno i objektivno informisanje javnosti.

9. Primenom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i drugih propisa povećati učešće javnosti u postupku izdavanja integrisanih dozvola i unaprediti saradnju između nadležnih organa i javnosti. Podsticati organizacije civilnog društva i građane da se uključe u donošenje odluka o industrijskim emisijama i praćenje sprovođenja donetih rešenja o izdavanju i reviziji integrisanih dozvola.

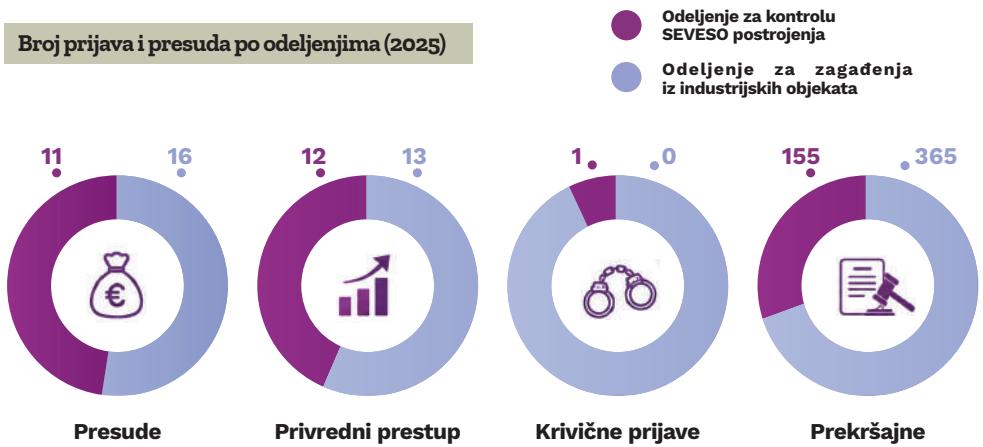
INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE

POSTUPANJE PRAVOSUDNIH ORGANA

Odeljenje	Prekršajne prijave	Prijave za privredni prestup	Krivične prijave	Presude
Odeljenje za zagađenja iz industrijskih objekata	**365**	**13**	**-**	**16**
Odeljenje za kontrolu SEVESO postrojenja, hemikalija i biocidnih proizvoda	**155**	**12**	**1**	**11**

Tabela 1. Prikaz postupanja pravosudnih organa[1]:

Broj prijava i presuda po odeljenjima (2025)



Godina	2019.	2024.	2025.
Broj dostavljenih izveštaja	**69**	**169**	**289**

Tabela 2. Broj dostavljenih izveštaja o monitoringu tehnoloških otpadnih voda

1 Ministarstvo zaštite životne sredine, Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini, Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu životne sredine za 2025 godinu, https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godisnji%20Izvestaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zzs%20za%202025.pdf, pristupljeno 6. 6. 2026.

Prilozi

Prilog 1

Lista skraćenica i akronima

ALHem	Alternativa za bezbednije hemikalije
AP	Autonomna pokrajina
AZŽS	Agencija za zaštitu životne sredine
BAT AEL	(*engl. Best Available Technique Associated Emission Level*) Nivo emisije povezan sa najboljom dostupnom tehnikom
BDP	Bruto domaći proizvod
BPR	(*engl. Biocidal Product Regulation*) Evropska uredba o biocidnim proizvodima
BIOFIN	(*engl. Biodiversity Finance Initiative*) Inicijativa za finansiranje biodiverziteta
BOŠ	Beogradska otvorena škola
BREF	Referentni dokumenti o najboljim strategijama i tehnologijama
BTR	(*engl. Biennial Transparency Report*) Dvogodišnji izveštaj o transparentnosti
CBAM	(*engl. Carbon Border Adjustment Mechanism*) Mehanizam regulisanja prekograničnih emisija ugljenika
CITES	(*engl. The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*) Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore
CLP	(*engl. Classification, Labelling and Packaging*) Uredba o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju hemikalija
CO_2	Ugljen-dioksid

DNSH	(engl. *Do No Significant Harm*) Načelo „nečinjenja značajne štete"
DRI	Državna revizorska institucija
EBRD	(engl. *European Bank for Reconstructionand Development*) Evropska banka za obnovu i razvoj
EC	(engl. *European Councile*) Evropska komisija
ECHA	(engl. *European Chemicals Agency*) Evropska agencija za hemikalije
EFSA	(engl. *European Food Safety Authority*) Evropska agencija za bezbednost hrane
EIA	(engl. *Environmental Impact Assessment*) Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu
ENVAP	(engl. *Environment Accession Project*) Projekat pristupanja u oblasti životne sredine
EU	(engl. *European Union*) Evropska unija
EUDR	Uredba (EU) 2023/1115 Evropskog parlamenta i Saveta od 31. maja 2023. godine o stavljanju na raspolaganje na tržištu Unije i izvozu iz Unije određenih roba i proizvoda povezanih sa krčenjem i degradacijom šuma
EU ETS	(engl. *EU Emission Trading System*) Sistem trgovine emisijama Evropske unije
EUR	(engl. *Euro*) Oznaka za valutu evro
EUTR	(engl. *EU Timber Regulation*) Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju obaveza privrednih subjekata koji stavljaju na tržište drvo i proizvode od drveta
EZ	Energetska zajednica
GHG	(engl. *Greenhouse Gas*) Gasovi sa efektom staklene bašte
GHS	(engl. *Globally Harmonized System*) Globalno harmonizovani sistem klasifikacije i obeležavanja hemikalija
GPP	(engl. *Green Public Procurement*) Zelene javne nabavke
GV	Granične vrednosti

IED	(engl. *Industrial Emissions Directive*) Direktiva o industrijskim emisijama
IPPC	(engl. *Integrated pollution prevention and control*) Integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja
INEKP	Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan
IPA	(engl. *The Instrument for Pre-Accession Assistance*) Instrument za pretpristupnu pomoć
IPPC	(engl. *Integrated Pollution Prevention and Control*) Integrisana prevencija i kontrola zagađenja (*Direktiva*)
IUCN	(engl. *International Union for Conservation of Nature*) Međunarodna unija za zaštitu prirode
JKP	Javno komunalno preduzeće
JP	Javno preduzeće
JLS	Jedinica lokalne samouprave
JVP	Javna vodoprivredna preduzeća
MGSI	Ministarstvo građevine, saobraćaja i infrastrukture
MRE	Ministarstvo rudarstva i energetike
MRV sistem	(engl. *Monitoring, Reporting and Verification*) Sistem za praćenje, izveštavanje i verifikaciju
MZŽS	Ministarstvo zaštite životne sredine
MUP	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NEA	Nacionalna ekološka asocijacija
NC	(engl. *National Communications*) Nacionalni izveštaj
NDCs	(engl. *Nationally Determined Contribution*) Nacionalno određeni doprinos smanjenju emisija gasova
NEPRO	Nacionalni sistem brzog obaveštavanja o nebezbednim proizvodima u Republici Srbiji
NERP	(engl. *National Emission Reduction Plan*) Nacionalni plan za smanjenje emisija

NO_2	Azot-dioksid
NPAA	(engl. *National Programme for the Adoption of the Acquis*) Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije
O_3	Ozon
OCD	Organizacija civilnog društva
OIE	Obnovljivi izvori energije
PFCx	Perfluorougljenici
PGD	Projekt za dobijanje građevinske dozvole
PM_{10}	(engl. *Particulate matter*) Suspendovane čestice veličine do 10 mikrometara
$PM_{2.5}$	(engl. *Particulate matter*) Suspendovane čestice veličine do 2,5 mikrometara
POPs	(engl. *Persistent Organic Pollutants*) Dugotrajne organske zagađujuće supstance
PPOV	Postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda
PU	Procena uticaja na životnu sredinu
PZI	Projekt za izvođenje
RAPEX	(engl. *Rapid Exchange of Information System*) Sistem brze razmene informacija o nebezbednim proizvodima u zemljama EU
RCC	(engl. *The Regional Cooperation Council*) Regionalni savet za saradnju
RERI	(engl. *Renewable sand Environmental Regulatory Institute*) Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
REACH	(engl. *Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals*) Evropska uredba o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenjima hemikalija
RS	Republika Srbija

RSD	Srpski dinar
RSJP	Republički sekretarijat za javne politike
RZS	Republički zavod za statistiku
SEPA	(engl. *Serbian Environmental Protection Agency*) Agencija za zaštitu životne sredine
SO_2	Sumpor-dioksid
SPU	Strateška procena uticaja na životnu sredinu
SVHC	(engl. *Substance of Very High Concern*) Supstance koje izazivaju zabrinutost
TVOC	(engl. *Total Volatile Organic Compounds*) Isparlijiva organska jedinjenja
UN	(engl. *United Nations*) Ujedinjene nacije
UNCCD	(engl. *United Nations Convention to Combat Desertification*) Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv degradacije zemljišta
UNDP	(engl. *United Nations Development Programme*) Program Ujedinjenih nacija za razvoj
UNECE	(engl. *The United Nations Economic Commission for Europe*) Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija
UNEP	(engl. *The United Nations Environment Programme*) Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu
UNFCCC	(engl. *United Nations Framework Convention on Climate Change*) Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime
VRS	Vlada Republike Srbije
WHO	(engl. *Word Health Organization*) Svetska zdravstvena organizacija
YUCOM	Komitet pravnika za ljudska prava
ZPD	Zaštićena prirodna dobra

Prilog 2

Uporedna tabela preporuka: 2025. i 2026. godina

Legenda: nije usvojena | delimično | jeste usvojena

Horizontalno zakonodavstvo

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Unaprediti 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.		Zakoni o PU i SPU su usvojeni, kao i deo pratećih podzakonskih akata. Za punu primenu Zakona o PU i dalje nedostaju ključni podzakonski akti, dok primena novog pravnog okvira i dalje pokazuje značajne nedostatke.	Unaprediti kvalitet postupaka strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU). Organizovati javnu raspravu i uključiti relevantne zainteresovane strane u izradu preostalih podzakonskih akata, posebno onih koji se odnose na skrining, obim i sadržaj studije o proceni uticaja.
Doneti podzakonske akte 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.		Nova Uredba o Listi I i Listi II usvojena je u novembru 2025. godine. Međutim, način utvrđivanja i primene kvantitativnih pragova za pojedine projekte sa Liste II ostavlja mogućnost da projekti sa potencijalno značajnim uticajima ostanu izvan postupka odlučivanja o potrebi procene uticaja, što dovodi u pitanje usklađenost ovog rešenja sa članom 5. Zakona i svrhom Direktive 2011/92/EU.	Revidirati Uredbu o Listi I i Listi II radi potpunog usklađivanja sa članom 5. Zakona i svrhom Direktive 2011/92/EU.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Izmeniti novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu ukidanjem člana 6.		Komentar: Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu u članu 5. jasno određuje 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 u suprotnosti sa članom 5. jer uvodi da se za projekte iz člana 5. (za koje je već propisana obaveza) od resornog ministarstva traži mišljenje o potrebi pokretanja postupka procene uticaja u postupku izdavanja lokacijskih uslova u skladu sa zakonom kojim se uređuje planiranje i izgradnja. Na navedeni način omogućava se zaobilaženje postupaka procene uticaja na životnu sredinu u praksi.	Izmeniti Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu brisanjem člana 6.
Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovođenju javnih rasprava unapređenjem obaveštavanja javnosti putem interneta. Unaprediti rad portala e-Konsultacije tako da bude prilagođen prosečnom korisniku (lak pristup dokumentima, jasne informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).		Transparentno i pravovremeno obaveštavanje javnosti i dalje nije u potpunosti obezbeđeno. Ne postoji jedinstven elektronski kanal za praćenje postupaka procene uticaja, dok je uspostavljanje centralne elektronske baze i veb portala predviđeno do decembra 2027. godine. Istovremeno, tokom izveštajnog perioda zabeleženi su brojni problemi u organizovanju konsultacija i javnih rasprava koji su otežavali delotvorno učešće javnosti.	Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovođenju javnih rasprava unapređenjem obaveštavanja javnosti putem interneta. Unaprediti rad portala e-Konsultacije tako da bude prilagođen prosečnom korisniku (lak pristup dokumentima, jasne informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Osigurati puno sprovođenje Uredbe o metodologiji izrade dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS”, br. 20/2025-18) i Uredbe o analizi efekata propisa („Sl. glasnik RS”, broj 20/2025-18) i u sektoru zaštite životne sredine.		U martu 2026. godine usvojena su dva nova podzakonska akta kojima je zamenjena Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika. Ovim podzakonskim aktima obaveza sprovođenja konsultacija i *ex-ante* analize za propise povezane sa procesom pristupanja Evropskoj uniji je isključena. Izmene načina izrade dokumenata javnih politika trebalo bi sprovesti kroz pažljivu i sveobuhvatnu javnu raspravu, sa ciljem da se postojeći sistem unapredi, a ne da se napravi korak unazad u odnosu na postignuća iz 2018. godine.	Staviti van snage izmene Uredbu o metodologiji izrade dokumenata javnih politika („Sl. glasnik RS”, br. 20/25-18, br. 27/26-25 i br. 30/26-4) i Uredbu o analizi efekata propisa („Sl. glasnik RS”, br. 20/25-18, br. 27/26-25 i br. 30/26-4).
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.		Novi podzakonski akt kojim bi se uredile sadržina zahteva i prateća dokumentacija još nije donet. Do njegovog usvajanja primenjuju se propisi doneti na osnovu prethodnog zakona, što produžava primenu prelaznih rešenja i otežava ujednačenu primenu novog Zakona. Preporuka vezana za Pravilnik kojim se uređuju sadržina zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja i prateća dokumentacija objedinjena je sa prvom preporukom u oblasti horizontalnog zakonodavstva.	

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Obezbediti uključivanje procene ukupnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu.		Iako pravni okvir prepoznaje potrebu za procenom ukupnih uticaja više planiranih i sprovedenih projekata, preporuka nije primenjena u praksi. U slučaju projekta Beogradskog akvarijuma nadležni organ prilikom odlučivanja zanemario je ukupne uticaje, iako planska dokumentacija pokazuje da je na istom prostoru planirano više značajnih projekata. Ovakvo postupanje, zajedno sa raščlanjivanjem složenih projekata na manje celine, onemogućava sagledavanje njihovih ukupnih uticaja na životnu sredinu.	Obezbediti uključivanje procene ukupnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu.
Pooštriti kaznene odredbe propisane Zakonom o zaštiti životne sredine za privredne prestupe, za prekršaje pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica, kao i kaznene odredbe za odgovorna lica u organu uprave, odnosno jedinici lokalne samouprave, organizaciji koja vrši javna ovlašćenja. Dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Sl. glasnik RS”, br. 97/08) i odredbe Krivičnog zakonika („Sl. glasnik RS”, br. 94/2024) koje se odnose na krivična dela protiv životne sredine i zagađivanje životne sredine.		Preporuka nije sprovedena. Tokom izveštajnog perioda nisu zabeležene izmene kaznenih odredbi Zakona o zaštiti životne sredine, dok izmene Krivičnog zakonika iz 2024. godine nisu obuhvatile krivična dela protiv životne sredine. Istovremeno, broj postupaka za privredne prestupe ostaje nizak, a izrečene kazne blage. Primena odgovornosti pravnih lica za krivična dela protiv životne sredine i dalje je ograničena.	Pooštriti kaznene odredbe Zakona o zaštiti životne sredine koje se odnose na privredne prestupe, prekršaje pravnih lica, preduzetnika i fizičkih lica, kao i kaznene odredbe koje uređuju odgovornost lica u organima uprave, jedinicama lokalne samouprave i organizacijama koje vrše javna ovlašćenja. Dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Sl. glasnik RS”, br. 97/08) i odredbe Krivičnog zakonika („Sl. glasnik RS”, br. 94/2024) koje se odnose na krivična dela protiv životne sredine i zagađivanje životne sredine.

Kvalitet vazduha

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na državnom i lokalnom nivou.		U toku izveštajnog perioda određene jedinice lokalne samouprave oglašavale su javne rasprave o nacrtima planova kvaliteta vazduha, poput Novog Pazara, Čačka i Sombora. Nije bilo moguće prikupiti sistematizovane podatke za sve jedinice lokalne samouprave.	Obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na državnom i lokalnom nivou.
Obezbediti da nadležne institucije sprovode propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i za obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.		Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha za 2024. godinu objavljen je u januaru 2026. godine. Izveštaj o kvalitetu vazduha za 2025. godinu nije objavljen u zakonom propisanom roku. Ovo povlači kašnjenje u donošenju zvanične i pravovremene ocene kvaliteta vazduha, kao i kašnjenje u izradi, usvajanju i sprovođenju politika zaštite vazduha.	Obezbediti da nadležne institucije sprovode propise koji se odnose na zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i na obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
U mesečne informacije o zabeleženim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i podatke o analizatorima koji nisu radili tog meseca. Pored toga, potrebno je obezbediti zbirni prikaz prekoračenja zagađenja u mesečnim tabelama, kako bi za svaki mesec bila dostupna informacija koliko je tačno dana od početka godine, zaključno sa tim mesecom, bilo prisutno prekomerno zagađenje. Ova informacija je važna jer ne postoje mesečna ograničenja za broj dana sa dozvoljenim prekoračenjem već samo godišnja.	⊗	Mesečni podaci o kvalitetu vazduha su tabelarni i pružaju jedino informacije o broju dana sa prekoračenjem dnevne granične vrednosti različitih zagađujućih materija.	U mesečne informacije o zabeleženim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i podatke o analizatorima koji nisu radili tog meseca. Pored toga, potrebno je obezbediti zbirni prikaz prekoračenja zagađenja u mesečnim tabelama, kako bi za svaki mesec bila dostupna informacija koliko je tačno dana od početka godine, zaključno sa tim mesecom, bilo prisutno prekomerno zagađenje. Ova informacija je važna jer ne postoje mesečna ograničenja za broj dana sa dozvoljenim prekoračenjem već samo godišnja.
Odgovorni akteri za praćenje kvaliteta vazduha treba da obezbede pouzdano održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.	/	Državna mreža za praćenje kvaliteta vazduha nastavila je da se širi, ali 39 jedinica lokalne samouprave sa preko 20.000 stanovnika i dalje nema adekvatan monitoring koncentracije suspendovanih PM čestica.	Odgovorni akteri za praćenje kvaliteta vazduha treba da obezbede pouzdano održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.
Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost i da omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.	/	Samo sedam gradova od 24 grada i aglomeracije sa prekomerno zagađenim vazduhom jasno ističe podatke o kvalitetu vazduha na svojim veb-prezentacijama.	Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i preglednost podataka o kvalitetu vazduha koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring, i da javnosti omoguće jednostavan pristup tim podacima.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.	⊗	Poređenjem budžeta namenjenog za republičku inspekciju u okviru Ministarstva zaštite životne sredine, uočava se da je u 2025. godini izdvojeno više sredstava u okviru ove budžetske linije (oko 12% u odnosu na 2024. godinu), ali najveći deo sredstava u obe godine odnosi se na plate i doprinose zaposlenih, dok je rast sredstava namenjenih neposrednom sprovođenju nadzora znatno skromniji.	Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.

Upravaljanje otpadom

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Obezbediti partnerski odnos s civilnim i privrednim sektorom prilikom donošenja propisa i jasnu komunikaciju s javnošću.	✎	Forma je zadovoljena, ali nema suštinskog učešća OCD niti uvažavanja datih predloga.	Razviti dijalog zasnovan na argumentima i činjenicama.
Unaprediti pravni okvir kako bi se omogućila efikasna primena principa produžene odgovornosti i načela „zagađivač plaća".	⊗		
Uskladiti regionalne i lokalne planove upravljanja otpadom sa strateškim dokumentima na nacionalnom nivou.	⊗		
Uključiti industriju u primenu cirkularne ekonomije.	✎	Donet Program razvoja cirkularne ekonomije u Republici Srbiji za period 2026–2030. godine.	Finansiranje realizacije aktivnosti programa staviti u budžet Republike Srbije.
Doneti propis koji će regulisati predaju opasnog otpada od strane fizičkog lica ovlašćenim operaterima.	✎	Novi Zakon o upravljanju otpadom prepoznaje fizička lica kao generatore opasnog otpada.	Doneti jasne smernice za način evidencije preuzimanja opasnog otpada od fizičkih lica.
Proširenjem obuhvata prikupljanja komunalnog otpada na 100% i pojačan inspekcijski nadzor sprečiti dalji nastanak divljih deponija.	⊗		

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Radi sprečavanje nastanka požara i zagađenja životne sredine, uvesti obavezu monitoringa (vode, vazduha, zemljišta) na svim deponijama komunalnog otpada.	⊗		
Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i posledicama koje neadekvatno upravljanje otpadom ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.	⊗		
Zbog očekivane zabrane izvoza opasnog otpada, rešiti zbrinjavanje opasnog otpada nastalog u Republici Srbiji.	/	Zahvaljujući inicijativi privrede do kraja 2026. godine treba da počne sa radom postrojenje za energetsko iskorišćenje neopasnog i opasnog industrijskog otpada u okviru industrijskog parka u Prahovu.	Analizirati uticaj rada postrojenja na rešavanje problema tretmana opasnim otpadom u Srbiji.
Ukoliko ga nije moguće izvesti, obezbediti kapacitete za tretman i trajno skladištenje opasnog otpada.	/	Zahvaljujući inicijativi privrede do kraja 2026. godine treba da počne sa radom postrojenje za energetsko iskorišćenje neopasnog i opasnog industrijskog otpada u okviru industrijskog parka u Prahovu.	Analizirati uticaj rada postrojenja na rešavanje problema tretmana opasnim otpadom u Srbiji.
Napraviti jedinstvenu metodologiju prikupljanja i slanja podataka Republičkom zavodu za statistiku i Agenciji za zaštitu životne sredine i obezbediti pouzdanost dobijenih podataka.	⊗		

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Uspostaviti sistemsko rešenje za upravljanje tekstilnim otpadom kroz jasne propise, podsticajne mere i odgovarajuću infrastrukturu.			
Obezbediti primenu Zakona o upravljanju otpadom u praksi.			
Osigurati merenje količina i određivanje morfološkog sastava prikupljenog komunalnog otpada kroz kontrolu primene Zakona o upravljanju otpadom i podršku za nabavku neophodnih vaga na lokacijama nesanitarnih deponija, kao i obuku zaposlenih u komunalnim preduzećima za primenu Pravilnika o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave.			
Unaprediti postojeći sistem prikupljanja podataka i unaprediti njihovu pouzdanost.			
Uvesti nezavisan Fond za zaštitu životne sredine koji bi raspolagao celokupnim sredstvima naplaćenim od eko-taksi.			

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Obezbediti finansijsku podršku civilnom sektoru.	◔	Ministarstvo zaštite životne sredine raspisalo je konkurs za podršku aktivnostima OCS i protivno uslovima dodelilo sredstva pojedinim organizacijama koje nisu ispunjavale tražene kriterijume.	Što pre okončati upravni spor koji je započet zbog dodele sredstava suprotno uslovima konkursa.
Obezbediti transparentnost procesa finansiranja projekata u oblasti upravljanja otpadom.	⊗		
Izvršiti reviziju planiranih regionalnih sistema za upravljanje otpadom.	⊗		
Intenzivniji inspekcijski nadzor nad implementacijom Zakona o upravljanju otpadom i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.	⊗		
Stvoriti pravni okvir za uvođenje depozitnog sistema za ambalažu	⊗		

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Sprovesti detaljnu istragu u vezi s propustima u radu Regionalnog centra za upravljanje otpadom „Duboko" u Užicu, identifikovati odgovorna lica i preduzeti odgovarajuće mere u skladu sa zakonom, uključujući sankcionisanje odgovornih za nastale nepravilnosti.		Postupak protiv odgovornih je pokrenut.	Obezbediti transparentnost svih podataka vezanih za proces i utvrđivanje konkretnih činjenica.
Uvesti ekonomske instrumente radi smanjenja količina otpada koji bez tretmana odlaze na deponije.			
Stvoriti preduslove da lekovi sa isteklim rokom budu na adekvatan način prikupljeni od građana i zbrinuti			
Obezbediti transparentnost i laku dostupnost podataka o troškovima izgradnje infrastrukture u oblasti upravljanja otpadom (regionalnih centara, deponija, opreme itd.) i izvorima finansiranja			
Obezbediti realno finansiranje troškova: prikupljanja, transporta, tretmana i deponovanja otpada, po principu „zagađivač plaća".			

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Kako bi se izbeglo prebacivanje troškova s potrošača na građane, obezbediti da se troškovi upravljanja otpadom uključe u cenu proizvoda i usluga.			
Umesto kreditnih aranžmana, obezbediti kapacitete i političku volju za korišćenje dostupnih EU fondova i bespovratnih sredstava za izgradnju infrastrukture.		Izgradnja Regionalnog centra za upravljanje otpadom u Novom Sadu delom će biti finansirana iz EU fondova.	Obezbediti potpunu transparentnost samog procesa i troškova.
Mogućnosti (subvencije) za otvaranje malih preduzeća koja će se baviti reciklažom ambalažnog otpada na lokalu.			
Vratiti namenski karakter svim sredstvima prikupljenim na ime eko-taksi.			

Kvalitet vode

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi sa primenom EU direktiva. Potrebno je unaprediti koordinaciju sektora voda i zaštite prirode radi usklađene primene prirodnih direktiva EU.		Nije zabeležen napredak u jačanju saradnje između sektora upravljanja vodama i zaštite prirode niti u integraciji Direktive o pticama i Direktive o staništima u upravljanje vodama.	Objediniti direktive o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Unaprediti saradnju između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi sa primenom EU direktiva.
Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.		Nisu razvijene posebne strategije niti modeli za unapređenje investicija i prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda.	Razvijati posebne strategije za povećanje ulaganja u postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i bolje iskoristili domaći kapaciteti.
Donošenje strateških i planskih dokumenata u skladu sa obavezama koje proističu iz relevantnih politika EU (Plan zaštite voda od zagađivanja, Plan upravljanja rizicima od poplava).		Tokom izveštajnog perioda ostvaren je izvesni napredak u donošenju planskih dokumenata, ali ključni dokumenti još nisu u celosti usvojeni i implementirani u skladu sa zahtevima EU.	Donositi i novelirati strateška i planska dokumenta u skladu sa obavezama koje proističu iz relevantnih politika EU.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva bolje kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.	⊗	Nisu sprovedene sistemske mere za jačanje institucionalnih i stručnih kapaciteta, posebno na lokalnom nivou.	Razvoj kapaciteta i organizaciju javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva bolje kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.
Razvoj strukturirane saradnje sa drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda i prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.	⊗	Nije uspostavljen strukturirani mehanizam saradnje između sektora voda, zaštite životne sredine, energetike, poljoprivrede i prostornog planiranja.	Razvoj strukturirane saradnje sa drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda i prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.
Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.	⊗	Učešće javnosti i dalje se uglavnom svodi na ispunjavanje zakonskog minimuma, bez ranog uključivanja zainteresovanih strana.	Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Integracija prirodnih rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.	⊗	Prirodna rešenja i koncept ekosistemskih usluga još nisu sistemski uključeni u upravljanje vodama.	Integracija prirodnih rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.
Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane male hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte su veoma ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.	⊗	I dalje su prisutni značajni pritisci na vodne ekosisteme, uključujući eksploataciju šljunka, zagađenje, nelegalnu gradnju i druge negativne uticaje.	Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane male hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte su veoma ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.
Razvoj jedinstvene baze podataka o planiranju i izgradnji PPOV, koja bi bila dostupna i zainteresovanoj javnosti i kako bi se omogućilo efikasnije i sistemsko planiranje i praćenje realizacije projekata na celoj teritoriji Srbije.	⊗	Nije uspostavljena jedinstvena i javno dostupna baza podataka o planiranju i izgradnji postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda.	Uspostaviti jedinstvenu bazu podataka o planiranju i izgradnji PPOV, koja bi bila dostupna i zainteresovanoj javnosti i kako bi se omogućilo efikasnije i sistemsko planiranje i praćenje realizacije projekata na celoj teritoriji Srbije.
Unaprediti kapacitete i povećati broj vodnih inspektora.	⊗	Broj vodnih inspektora i njihovi kapaciteti i dalje nisu dovoljni za efikasan nadzor.	Unaprediti kapacitete vodne inspekcije i povećati broj vodnih inspektora.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Uspostaviti monitoring kvaliteta voda u potpunosti u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.		Praćenje kvaliteta voda unapređeno je u pojedinim segmentima, ali još nije u celosti usklađeno sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.	Uspostaviti praćenje kvaliteta voda u potpunosti u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.
Utvrditi granice vodnog zemljišta u katastru.		Nije ostvaren značajniji napredak u utvrđivanju granica vodnog zemljišta u katastru.	Utvrditi granice vodnog zemljišta u katastru.
Postepeno povećanje cena vode i naknade za usluge odvođenja i prerade otpadnih voda kako bi se omogućila izgradnja neophodnih infrastrukturnih objekata i njihovo normalno funkcionisanje.		Nije sprovedena politika postepenog usklađivanja cena vodnih usluga koja bi obezbedila održivo finansiranje infrastrukture.	Postepeno povećati cenu vode i naknade za usluge odvođenja i prerade otpadnih voda kako bi se omogućila izgradnja neophodnih infrastrukturnih objekata i njihovo normalno funkcionisanje.
Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti upravljanja i zaštite voda.		Nije obezbeđeno trajno povećanje budžetskih izdvajanja za upravljanje i zaštitu voda.	Trajno povećati budžetska sredstva kojima se finansiraju aktivnosti upravljanja i zaštite voda.
Hitno usvojiti novi Zakon o vodama, a zatim i prateće podzakonske akte, kojim će obezbediti dosledan i efikasan pravni okvir za planiranje i sprovođenje politika u oblasti upravljanja vodama. Višegodišnja odlaganja donošenja ovog zakona unose pravnu nesigurnost, otežavaju sprovođenje strateških i planskih dokumenata, kao i primenu brojnih zakonskih obaveza u praksi.		Tokom izveštajnog perioda novi Zakon o vodama nije usvojen. Višegodišnje odgađanje njegovog donošenja i dalje predstavlja jednu od ključnih prepreka za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU i otežava sprovođenje planskih dokumenata i zakonskih obaveza u oblasti upravljanja vodama.	Hitno usvojiti novi Zakon o vodama, a zatim i prateće podzakonske akte, kako bi se uspostavio celovit i delotvoran pravni okvir za planiranje i sprovođenje politika u oblasti upravljanja vodama. Višegodišnja odgađanja donošenja ovog zakona unose pravnu nesigurnost, otežavaju sprovođenje strateških i planskih dokumenata, kao i primenu brojnih zakonskih obaveza.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Osnovati Savet za vode kao stručno i savetodavno telo predviđeno Zakonom o vodama, koje bi obezbedilo sistemsku, stručnu i inkluzivnu podršku u procesu donošenja odluka. Istovremeno, potrebno je uspostaviti kontinuitet u radu Nacionalne konferencije za vode, zamišljene kao forum za javnu diskusiju i međusektorski dijalog. Funkcionalno uspostavljanje ova dva mehanizma doprinelo bi transparentnijem, odgovornijem i efikasnijem sprovođenju politika u oblasti upravljanja vodama, kroz bolje informisanje, konsultacije i koordinaciju među svim relevantnim akterima.	⊗	Tokom izveštajnog perioda nije osnovan Savet za vode, niti je obezbeđen kontinuitet rada Nacionalne konferencije za vode. Time i dalje izostaju institucionalni mehanizmi za sistemski dijalog, stručnu podršku i uključivanje svih relevantnih strana u proces kreiranja i sprovođenja politika upravljanja vodama.	Osnovati Savet za vode kao stručno i savetodavno telo predviđeno Zakonom o vodama, radi obezbeđivanja stručne, sistemske i podrške prilikom donošenja odluka uz uključivanje svih relevantnih strana. Istovremeno, potrebno je obezbediti kontinuitet u radu Nacionalne konferencije za vode, zamišljene kao forum za javnu diskusiju i saradnju između različitih sektora. Funkcionalan rad ovih dvaju mehanizama doprineo bi transparentnijem, odgovornijem i efikasnijem sprovođenju politika u oblasti upravljanja vodama, kroz bolje informisanje, savetovanje i saradnju svih učesnika.
Prilikom planiranja novih investicija u sektoru voda potrebno je obezbediti i dugoročne mehanizme za finansiranje rada, održavanja i obnove izgrađene infrastrukture. Posebnu pažnju treba posvetiti postrojenjima za prečišćavanje otpadnih voda, kako bi se izbeglo da objekti nakon izgradnje rade smanjenim kapacitetom ili budu van funkcije usled nedostatka finansijskih i kadrovskih resursa.	⊗	Iako su nastavljena ulaganja u vodnu infrastrukturu, nisu uspostavljeni održivi mehanizmi za dugoročno finansiranje njenog rada, održavanja i obnove. Kao problem ostaje obezbeđivanje finansijskih i kadrovskih kapaciteta za efikasan rad postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda nakon njihove izgradnje.	Prilikom planiranja novih ulaganja u sektoru voda potrebno je obezbediti i dugoročne mehanizme za finansiranje rada, održavanja i obnove izgrađene infrastrukture. Usmeriti pažnju na postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, kako bi se izbeglo da objekti nakon izgradnje rade smanjenim kapacitetom ili ostanu van funkcije usled nedostatka finansijskih i kadrovskih resursa.

Kvalitet vazduha

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na državnom i lokalnom nivou.		U toku izveštajnog perioda određene jedinice lokalne samouprave oglašavale su javne rasprave o nacrtima planova kvaliteta vazduha, poput Novog Pazara, Čačka i Sombora. Nije bilo moguće prikupiti sistematizovane podatke za sve jedinice lokalne samouprave.	Obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na državnom i lokalnom nivou.
Obezbediti da nadležne institucije sprovode propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i za obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.		Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha za 2024. godinu objavljen je u januaru 2026. godine. Izveštaj o kvalitetu vazduha za 2025. godinu nije objavljen u zakonom propisanom roku. Ovo povlači kašnjenje u donošenju zvanične i pravovremene ocene kvaliteta vazduha, kao i kašnjenje u izradi, usvajanju i sprovođenju politika zaštite vazduha.	Obezbediti da nadležne institucije sprovode propise koji se odnose na zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i na obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
U mesečne informacije o zabeleženim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i podatke o analizatorima koji nisu radili tog meseca. Pored toga, potrebno je obezbediti zbirni prikaz prekoračenja zagađenja u mesečnim tabelama, kako bi za svaki mesec bila dostupna informacija koliko je tačno dana od početka godine, zaključno sa tim mesecom, bilo prisutno prekomerno zagađenje. Ova informacija je važna jer ne postoje mesečna ograničenja za broj dana sa dozvoljenim prekoračenjem već samo godišnja.	⊗	Mesečni podaci o kvalitetu vazduha su tabelarni i pružaju jedino informacije o broju dana sa prekoračenjem dnevne granične vrednosti različitih zagađujućih materija.	U mesečne informacije o zabeleženim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i podatke o analizatorima koji nisu radili tog meseca. Pored toga, potrebno je obezbediti zbirni prikaz prekoračenja zagađenja u mesečnim tabelama, kako bi za svaki mesec bila dostupna informacija koliko je tačno dana od početka godine, zaključno sa tim mesecom, bilo prisutno prekomerno zagađenje. Ova informacija je važna jer ne postoje mesečna ograničenja za broj dana sa dozvoljenim prekoračenjem već samo godišnja.
Odgovorni akteri za praćenje kvaliteta vazduha treba da obezbede pouzdano održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.	/	Državna mreža za praćenje kvaliteta vazduha nastavila je da se širi, ali 39 jedinica lokalne samouprave sa preko 20.000 stanovnika i dalje nema adekvatan monitoring koncentracije suspendovanih PM čestica.	Odgovorni akteri za praćenje kvaliteta vazduha treba da obezbede pouzdano održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.
Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost i da omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.	/	Samo sedam gradova od 24 grada i aglomeracije sa prekomerno zagađenim vazduhom jasno ističe podatke o kvalitetu vazduha na svojim veb-prezentacijama.	Lokalne samouprave / gradovi treba da poboljšaju kvalitet i preglednost podataka o kvalitetu vazduha koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring, i da javnosti omoguće jednostavan pristup tim podacima.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.	⊗	Poređenjem budžeta namenjenog za republičku inspekciju u okviru Ministarstva zaštite životne sredine, uočava se da je u 2025. godini izdvojeno više sredstava u okviru ove budžetske linije (oko 12% u odnosu na 2024. godinu), ali najveći deo sredstava u obe godine odnosi se na plate i doprinose zaposlenih, dok je rast sredstava namenjenih neposrednom sprovođenju nadzora znatno skromniji.	Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.

Zaštita prirode

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Kroz transparentan i inkluzivan proces izraditi i usvojiti novi Zakon o zaštiti prirode u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, potvrđenim međunarodnim sporazumima, dobrom praksom u ovoj oblasti i potrebama zaštite prirode u Srbiji	⊗	Izrada Nacrta Zakona o zaštiti prirode je započela u izveštajnom periodu, ali proces nije transparentan niti inkluzivan.	Kroz transparentan i inkluzivan proces izraditi i usvojiti novi Zakon o zaštiti prirode u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, potvrđenim međunarodnim sporazumima, dobrom praksom u ovoj oblasti i potrebama zaštite prirode u Srbiji. U Zakonu o zaštiti prirode urediti postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu i definisati rezervat biosfere kao vrstu zaštićenog područja i propisati nadležnosti i osnovne mere za upravljanje takvim područjima.
U Zakonu o zaštiti prirode urediti postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu i definisati rezervat biosfere kao vrstu zaštićenog područja i propisati nadležnosti i osnovne mere za upravljanje takvim područjima.	⊗		Preporuka se spaja se prethodnom.
Izmeniti i dopuniti Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva i Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači tako da u potpunosti budu transponovane odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama koje se odnose na lov.	⊗		Izmeniti i dopuniti Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva i Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači tako da u potpunosti budu transponovane odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Izraditi i usvojiti protokol kojim bi se precizno utvrdio sled i način postupanja nadležnih organa prilikom otkrivanja slučajeva trovanja, ali i drugih slučajeva nezakonitih radnji nad divljim vrstama.	⊗		Izraditi i usvojiti protokol kojim bi se precizno utvrdio sled i način postupanja nadležnih organa prilikom otkrivanja slučajeva trovanja, ali i drugih slučajeva nezakonitih radnji nad divljim vrstama. Osnovati ekspertsku međusektorsku radnu grupu sa ciljem pravljenja nacionalnog akcionog plana za sprečavanje trovanja divljih vrsta.
Formirati međuresornu radnu grupu za zaštićena područja i ekološku mrežu koja će koordinisati rad na izradi planskih dokumenata, studija zaštite, planova upravljanja i aktima zaštite područja.	⊗		Formirati međuresornu radnu grupu za zaštićena područja i ekološku mrežu koja će koordinisati rad na izradi planskih dokumenata, studija zaštite, planova upravljanja i aktima zaštite područja.
Doneti Uredbu o oceni prihvatljivosti i omogućiti njenu adekvatnu primenu.	⊗		Doneti Uredbu o oceni prihvatljivosti i omogućiti njenu adekvatnu primenu.
Unaprediti kapacitete sektora zaštite prirode u okviru Ministarstva zaštite životne sredine i Zavoda za zaštitu prirode (pokrajinskog i republičkog), kroz povećanje broja stručnog osoblja i tehničke opremljenosti.	⊗		Unaprediti kapacitete sektora zaštite prirode u okviru Ministarstva zaštite životne sredine i Zavoda za zaštitu prirode (pokrajinskog i republičkog), kroz povećanje broja stručnog osoblja i tehničke opremljenosti.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Nastaviti izgradnju kapaciteta policije, inspekcije, tužilaštva i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta i staništa, uz saradnju sa stručnim organizacijama civilnog društva. Takođe, ojačati kapacitete Jedinice za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine, kao i koordinaciju rada ove jedinice sa drugim sektorima.			Nastaviti izgradnju kapaciteta policije, inspekcije, tužilaštva i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta i staništa, uz saradnju sa stručnim organizacijama civilnog društva. Takođe, ojačati kapacitete Jedinice za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine, kao i koordinaciju rada ove jedinice sa drugim sektorima.
Poboljšati planiranje i sprovođenje inspekcijskog nadzora nad zaštićenim područjima, tj. područjima ekološke mreže		Postoji izvestan napredak, ali preporuka ostaje i za 2026. godinu.	Poboljšati planiranje i sprovođenje inspekcijskog nadzora nad zaštićenim područjima, tj. područjima ekološke mreže.
Obezbediti za slobodan pristup onlajn bazi izdatih rešenja o uslovima zaštite prirode Ministarstva zaštite životne sredine Republike Srbije i Zavoda za zaštitu prirode svim zainteresovanim stranama.			Obezbediti za slobodan pristup onlajn bazi izdatih rešenja o uslovima zaštite prirode Ministarstva zaštite životne sredine Republike Srbije i Zavoda za zaštitu prirode svim zainteresovanim stranama.
Unaprediti saradnju zainteresovanih strana u primeni međunarodnih sporazuma u oblasti zaštite prirode kroz redovno informisanje i konsultovanje.			Unaprediti saradnju zainteresovanih strana u primeni međunarodnih sporazuma u oblasti zaštite prirode kroz redovno informisanje i konsultovanje.
Formirati Nacionalni savet za ekološku mrežu Natura 2000 i tako osigurati međusektorsku saradnju i kontinuiranu institucionalnu podršku.			Formirati Nacionalni savet za ekološku mrežu Natura 2000 i tako osigurati međusektorsku saradnju i kontinuiranu institucionalnu podršku.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Izraditi odgovarajuće, ciljane tematske vodiče za detaljnijim objašnjenjima procedura ocene prihvatljivosti i primerima iz prakse (poželjno, zadovoljavajućom i lošom praksom). Upoznati zainteresovane strane sa procedurama ocene prihvatljivosti pomoću vodiča i pratećih materijala	⊗		Izraditi odgovarajuće, ciljane tematske vodiče sa detaljnijim objašnjenjima procedura ocene prihvatljivosti i praktičnim primerima iz prakse (poželjno, zadovoljavajućom i lošom praksom). Upoznati zainteresovane strane s procedurama ocene prihvatljivosti pomoću vodiča i pratećih materijala.
Omogućiti javni uvid u uspostavljeni elektronski Centralni registar zaštićenih prirodnih dobara i razviti njegove funkcionalnosti koje omogućavaju da za svako zaštićeno područje sadrži, pored ostalog, desetogodišnji plan upravljanja, godišnje programe upravljanja i izveštaje o sprovođenju godišnjeg programa upravljanja.	⊗		Omogućiti javni uvid u uspostavljeni elektronski Centralni registar zaštićenih prirodnih dobara i razviti njegove funkcionalnosti koje omogućavaju da za svako zaštićeno područje sadrži, pored ostalog, desetogodišnji plan upravljanja, godišnje programe upravljanja i izveštaje o sprovođenju godišnjeg programa upravljanja.
Nastaviti redovno finansiranje aktivnosti za uspostavljanje ekološke mreže Republike Srbije i Natura 2000, uz potpuno i redovno izveštavanje o sprovedenim aktivnostima i utrošenim sredstvima	⊗		Nastaviti redovno finansiranje aktivnosti za uspostavljanje ekološke mreže Republike Srbije i Natura 2000, uz potpuno i redovno izveštavanje o sprovedenim aktivnostima i utrošenim sredstvima.
Obezbediti veća finansijska sredstva iz Budžeta Republike Srbije za upravljanje zaštićenim područjima, uključujući redovna i odgovarajuća finansijska sredstva za zapošljavanje novih čuvara prirode u zaštićenim područjima, njihove obuke i kupovinu opreme i sredstva za rad.	✎	Iako je došlo do povećana sredstava koja su namenjena za upravljanje zaštićenim područjima, preporuka nije u potpunosti usvojena i ostaje i za 2026. godinu.	Obezbediti veća finansijska sredstva iz Budžeta Republike Srbije za upravljanje zaštićenim područjima, uključujući redovna i odgovarajuća finansijska sredstva za zapošljavanje novih čuvara prirode u zaštićenim područjima, njihove obuke i kupovinu opreme i sredstva za rad.

Nove preporuke:

- Trajno zabraniti lov na prepelicu, grlicu i jarebicu. Trajno zabraniti i lov na riđoglavu patku (*Aythya ferina*), grogotovca (*Spatula querquedula*), gusku glogovnjaču (*Anser fabalis*) i na lisastu gusku (*Anser albifrons*). Trajno zaštititi jastreba (*Accipiter gentilis*).
- Uskladiti Krivični zakonik sa Direktivom o krivičnim delima protiv životne sredine u delu koji se odnosi na trgovinu divljim vrstama.
- Uraditi procenu efikasnosti upravljanja zaštićenim područjima, uspostaviti mehanizme za praćenje efikasnosti upravljanja i obezbediti dostupnost izveštaja javnosti.
- Uspostaviti saradnju sa Ministarstvom turizma i omladine radi sprečavanja dovođenja stranih turista koji su u zabludi u vezi sa mogućnostima lova u Srbiji, kao i unaprediti kontrolu komercijalnog lova, naročito u slučajevima učešća stranih lovaca.
- Ubrzati osnivanje funkcionalnih Saveta korisnika u zaštićenim područjima, a uz postojeće preporuke o sastavu Saveta uvesti i obavezu da žene i mladi budu zastupljeni u odgovarajućem broju.
- Vrhovno javno tužilaštvo da izda obavezno uputstvo osnovnim javnim tužilaštvima da se načelo oportuniteta ne primenjuje na krivična dela koja se odnose na divlje vrste jer je uočena učestala primena načela odlaganja krivičnog gonjenja i u slučajevima gde se krivica učinioca može jasno utvrditi, naročito kod nezakonitog lova, trgovine i trovanja divljih vrsta.

Upravljanje hemikalijama

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Nastaviti razvoj zakonodavnog okvira, kako kroz usaglašavanje propisa sa novim uredbama EU i izmenama postojećih, tako i kroz jačanje kapaciteta neophodnih za njihovo sprovođenje.			Nastaviti razvoj zakonodavnog okvira, kako kroz usaglašavanje propisa sa novim uredbama EU i izmenama postojećih, tako i kroz jačanje kapaciteta neophodnih za njihovo sprovođenje.
Ažurirati Nacionalni implementacioni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije, zajedno sa Akcionim planom.			Ažurirati Nacionalni implementacioni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije, zajedno sa Akcionim planom.
Usvojiti Zakon o sprovođenju REACH uredbe.			Usvojiti Zakon o sprovođenju REACH uredbe.
Usvojiti Zakon o sprovođenju BPR uredbe.			Usvojiti Zakon o sprovođenju BPR uredbe.
Usaglasiti Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda sa EU direktivom 2015/863/EU (RoHS III), kao i relevantne odredbe Zakona o upravljanju otpadom.			Ažurirati Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda sa EU direktivom 2015/863/EU (RoHS III) u skladu sa članom 63. Zakona o upravljanju otpadom.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Ojačati administrativne i stručne kapacitete u ovoj oblasti, naročito na poslovima upisa hemikalija i biocidnih proizvoda u Registar, statističke analize prikupljenih podataka, upravljanja biocidnim proizvodima, izrade vodiča i smernica za info-pult i uputstava za inspekcijski nadzor.	⊗		Ojačati administrativne i stručne kapacitete u ovoj oblasti, naročito na poslovima upisa hemikalija i biocidnih proizvoda u registar, statističke analize prikupljenih podataka, upravljanja biocidnim proizvodima, izrade vodiča i smernica za info pult i uputstava za inspekcijski nadzor.
Učiniti dostupnim podatke iz Registra hemikalija o broju prijavljenih hemikalija po klasama opasnosti na veb-stranici Ministarstva zaštite životne sredine i redovno ih ažurirati na godišnjem nivou.	⊗		Učiniti dostupnim podatke iz Registra hemikalija o broju prijavljenih hemikalija po klasama opasnosti na veb-stranici Ministarstva zaštite životne sredine i redovno ih ažurirati na godišnjem nivou.
Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i omogućilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama. Ovo telo bi trebalo da čine predstavnici nadležnih državnih organa iz oblasti upravljanja hemikalijama i predstavnici industrije, naučnoistraživačkih i nevladinih organizacija.	⊗		Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i omogućilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama. Ovo telo bi trebalo da čine predstavnici nadležnih državnih organa u oblasti upravljanja hemikalijama i predstavnici industrije, naučnoistraživačkih i nevladinih organizacija.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Pojačati inspekcijski nadzor nad poslovima kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda jačanjem kapaciteta samih inspekcija i povećanjem broja nadzora. Sprovesti nadzor nad primenom člana 27. Zakona o hemikalijama i zaštititi prava potrošača, i kontrolisati poštovanje zabrana i ograničenja kod hemikalija, tj. proizvoda koji nisu predmeti opšte upotrebe.	⊗		Pojačati inspekcijski nadzor nad poslovima kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda jačanjem kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja nadzora. Sprovesti nadzor nad primenom člana 27. Zakona o hemikalijama i zaštititi prava potrošača, kao i kontrolisati poštovanje zabrana i ograničenja kod hemikalija, tj. proizvoda koji nisu predmeti opšte upotrebe.
Pojačati inspekcijski nadzor nad primenom Zakona o predmetima opšte upotrebe jačanjem kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja nadzora, kao i redovno unošenje nebezbednih proizvoda povučenih sa tržišta u NEPRO sistem brzog obaveštavanja kako bi građani bili adekvatno informisani o proizvodima koji predstavljaju hemijski rizik.	⊗		Pojačati inspekcijski nadzor nad primenom Zakona o predmetima opšte upotrebe jačanjem kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja nadzora, kao i redovno unošenje nebezbednih proizvoda povučenih sa tržišta u NEPRO sistem brzog obaveštavanja kako bi građani bili adekvatno informisani o proizvodima koji predstavljaju hemijski rizik.
Unaprediti sadržaj informacija na Info-pultu za hemikalije postavljanjem vodiča i smernica Evropske agencije za hemikalije na srpskom jeziku, onih koji se koriste u obuci i na ispitu za savetnika za hemikalije, kao i onih koji se odnose na sam upravni postupak; uvesti sekciju sa najčešće postavljanim pitanjima.	⊗		Unaprediti sadržaj informacija na Info-pultu za hemikalije postavljanjem vodiča i smernica Evropske agencije za hemikalije na srpskom jeziku, onih koji se koriste u obuci i na ispitu za savetnika za hemikalije, kao i onih koji se odnose na sam upravni postupak; uvesti sekciju sa najčešće postavljanim pitanjima.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Učiniti javno dostupnim informacije u NEPRO sistemu brzog obaveštavanja o nebezbednim proizvodima i redovno ga ažurirati.			
Učiniti javno dostupnim informacije o sprovođenju svih konvencija za koje je nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine.			Učiniti javno dostupnim informacije o sprovođenju svih konvencija za koje je nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine.
Uspostaviti mehanizam za primenu člana 82. Zakona o hemikalijama, kojim se nalaže Ministarstvu zaštite životne sredine da izradi i sprovede projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i živim organizmima.			Uspostaviti mehanizam za primenu člana 82. Zakona o hemikalijama, kojim se nalaže Ministarstvu zaštite životne sredine da izradi i sprovede projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i živim organizmima.
Objaviti ažurirane podatke iz Registra hemikalija o upisu supstanci koje izazivaju zabrinutost i uraditi procenu da li su mere za smanjenje rizika koje privredni subjekti primenjuju dovoljne za kontrolu rizika od ovih hemikalija.			Objaviti ažurirane podatke iz Registra hemikalija o upisu supstanci koje izazivaju zabrinutost i uraditi procenu da li su mere za smanjenje rizika koje privredni subjekti primenjuju dovoljne za kontrolu rizika od ovih hemikalija.
Razrešiti nejasnu podelu nadležnosti između sanitarne inspekcije i inspekcije zaštite životne sredine kada je reč o nadzoru nad primenom Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija koji se odnosi na određenu grupu proizvoda za opštu upotrebu za koje su se obe inspekcije proglasile nenadležnima.			Razrešiti nejasnu podelu nadležnosti između sanitarne inspekcije i inspekcije zaštite životne sredine kada je reč o nadzoru nad primenom Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija koji se odnosi na određenu grupu proizvoda za opštu upotrebu za koje su se obe inspekcije proglasile nenadležnima.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Postaviti informaciju na Info-pultu za hemikalije kojom će biti jasno označen redosled i datum svake izmene i dopune propisa koji se odnosi na klasifikaciju, pakovanje i obeležavanje hemikalija u skladu sa relevantnim ATP-om. Ova informacija je od ključnog značaja za međunarodne kompanije koje posluju u Srbiji i EU jer im omogućava praćenje napretka i usklađivanja etiketa hemikalija i proizvoda koje često važe za više tržišta istovremeno, uključujući i srpsko.	⊗		Postaviti informaciju na Info-pultu za hemikalije kojom će biti jasno označen redosled i datum svake izmene i dopune propisa koji se odnosi na klasifikaciju, pakovanje i obeležavanje hemikalija u skladu sa relevantnim ATP-om. Ova informacija je od ključnog značaja za međunarodne kompanije koje posluju u Srbiji i EU jer im omogućava praćenje napretka i usklađivanja etiketa hemikalija i proizvoda koje često važe za više tržišta istovremeno, uključujući i srpsko.
Izmeniti domaći sistem naplate taksi i naknada po ugledu na model finansiranja koji se primenjuje u EU, kako bi se osiguralo da se sredstva prikupljena kroz regulatorne postupke u vezi sa hemikalijama i biocidnim proizvodima zaista koriste za unapređenje sistema njihove kontrole.	⊗		Izmeniti domaći sistem naplate taksi i naknada po ugledu na model finansiranja koji se primenjuje u EU, kako bi se osiguralo da se sredstva prikupljena kroz regulatorne postupke u vezi sa hemikalijama i biocidnim proizvodima zaista koriste za unapređenje sistema njihove kontrole.
Obezbediti finansijska sredstva za jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta Odeljenja za hemikalije u Ministarstvu, kao i inspekcijskih organa koji vrše nadzor nad Zakonom o hemikalijama i novim Zakonom o biocidnim proizvodima, kako bi se upravni postupci sprovodili u predviđenim rokovima, imajući u vidu njihovu obimnost i složenost.	⊗		Obezbediti finansijska sredstva za jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta Odeljenja za hemikalije u Ministarstvu, kao i inspekcijskih organa koji vrše nadzor nad Zakonom o hemikalijama i novim Zakonom o biocidnim proizvodima, kako bi se upravni postupci sprovodili u predviđenim rokovima, imajući u vidu njihovu obimnost i složenost.

Nove preporuke:

- Unaprediti sistem zelenih javnih nabavki utvrđivanjem jasnih i merljivih zelenih kriterijuma usaglašenih sa EU GPP kriterijumima i uspostaviti pouzdanije mehanizme za praćenje njihove primene.
- Usvojiti novi Pravilnik o materijalima i predmetima namenjenim za kontakt sa hranom.

Klimatske promene

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Doneti sva neophodna podzakonska akta kako bi se Zakon o klimatskim promenama mogao primenjivati.	◔	U izveštajnom periodu nije usvojen nijedan podzakonski akt.	Doneti sva neophodna podzakonska akta kako bi se Zakon o klimatskim promenama mogao primenjivati.
Doneti Akcioni plan uz Strategiju niskouglje-ničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama do 2050.	⊗		Doneti Akcioni plan uz Strategiju niskouglje-ničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama do 2050.
Integrisati pitanja klimatskih promena u proces izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave, i to kroz usvajanje odgovarajućih podzakonskih akata. Na osnovu Zakona o klimatskim promenama, uspostaviti mehanizam za praćenje razvoja i rada je-dinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja klimatskih promena.	⊗		Integrisati pitanja klimat-skih promena u proces izrade planova razvoja jedinica lokalne samou-prave, i to kroz usvajanje odgovarajućih podzakon-skih akata. Na osnovu Zakona o klimatskim promenama uspostaviti mehanizam za praćenje razvoja i rada jedinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja klimatskih promena.
Uskladiti INEKP sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2022/02/MC-EnC i postaviti ciljeve koji su u skladu sa preuzetim obavezama prema Energetskoj zajednici i Zelenoj agendi za Zapadni Balkan.	⊗	Ministarstvo rudarstva i energetike formiralo je radnu grupu za izradu INEKP 2.0, a prema informacijama predstavljenim na uvod-nom sastanku Radne grupe, usvajanje novog INEKP-a planirano je do kraja 2027. godine.	Uskladiti INEKP sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2022/02/ MC-EnC i postaviti ciljeve koji su u skladu sa preu-zetim obavezama prema Energetskoj zajednici i Zelenoj agendi za Zapadni Balkan.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama (član 15) ustanoviti i prilagoditi zakonski i institucionalni okvir koji se odnosi na prilagođavanje na klimatske promene i integrisati ga u ostale sektore, prvenstveno u vodoprivredu, poljoprivredu, urbanizam i građevinarstvo, infrastrukturu, šumarstvo, zaštitu prirode i energetiku.			U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama (član 15) ustanoviti i prilagoditi zakonski i institucionalni okvir koji se odnosi na prilagođavanje na klimatske promene i integrisati ga u ostale sektore, prvenstveno u vodoprivredu, poljoprivredu, urbanizam i građevinarstvo, infrastrukturu, šumarstvo, zaštitu prirode i energetiku.
Doneti izmene i dopune Zakona o klimatskim promenama kojima će se uspostaviti mehanizam naplate za emisije ugljen-dioksida i izvršiti potpuno usklađivanje sa ETS direktivom i pripremiti za primenu Mehanizam regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM).		Usvojeni su Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte i Zakon o porezu na uvoz ugljenično intenzivnih proizvoda.	Unaprediti Zakon o porezu na emisije gasova sa efektom staklene bašte, tako da se njime odredi namensko korišćenje prihoda od poreza za projekte dekarbonizacije i pravedne energetske tranzicije, i da se utvrdi jasna i predvidiva putanja rasta poreske stope do 2030. godine, u skladu sa ETS-om.
Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene održavanjem redovnih sednica, davanjem preporuka Vladi Srbije o pitanjima od značaja za klimatske promene i izveštavanjem javnosti o radu Saveta.			Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene održavanjem redovnih sednica, širim uključivanjem predstavnika naučne i stručne javnosti, kao i organizacijom civilnog društva, davanjem preporuka Vladi Srbije o pitanjima od značaja za klimatske promene, i izveštavanjem javnosti o radu Saveta.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Informacije o GHG inventaru učiniti javnim, proverljivim i lako dostupnim, u skladu sa zakonima Republike Srbije i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.		Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2024. godinu sadrži informacije o emisijama gasova sa efektom staklene bašte za 2023. godinu. Međutim, ove informacije se ne mogu smatrati Izveštajem o GHG inventaru, u skladu sa Pravilnikom o sadržini nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte i Nacionalnog izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte („Sl. glasnik RS", br. 55/2023).	Podatke iz popisa emisija gasova sa efektom staklene bašte učiniti javnim, proverljivim i lako dostupnim, u skladu sa zakonima Republike Srbije i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.
Povećati kapacitete u smislu broja i veština državnih službenika (u Ministarstvu, Agenciji za zaštitu životne sredine i jedinicama lokalne samouprave) koje se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.			Povećati kapacitete u smislu broja i veština državnih službenika (u Ministarstvu, Agenciji za zaštitu životne sredine i jedinicama lokalne samouprave) koje se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.
Značajno povećati ulaganja države u prilagođavanje na klimatske promene i smanjenje uticaja na klimatske promene i razviti finansijske mehanizme koji će podržati sprovođenje prioriteta navedenih u Strategiji niskougljeničnog razvoja (koji moraju biti u skladu sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji i ciljem postizanja niskougljenične neutralnosti do 2050. godine).			Značajno povećati državna ulaganja u prilagođavanje na klimatske promene i smanjenje njihovog uticaja, razviti finansijske mehanizme koji će podržati sprovođenje prioriteta utvrđenih Strategijom niskougljeničnog razvoja (koji moraju biti u skladu sa procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji i ciljem postizanja ugljenične neutralnosti do 2050. godine).

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Doneti sva neophodna podzakonska akta kako bi se Zakon o energetici mogao primenjivati.		Izmenama Uredbe o uslovima isporuke i snabdevanja električnom energijom iz 2026. godine bliže su uređeni uslovi i postupak priključenja krajnjeg kupca koji planira da stekne status aktivnog kupca, kao i grupe krajnjih kupaca koji zajednički deluju kao aktivni kupac.	Doneti sva preostala podzakonska akta neophodna za primenu Zakona o energetici.

Nove preporuke:

- Uspostaviti Fond za pravednu tranziciju Republike Srbije, u skladu sa Reformskom agendom i Planom pravedne energetske tranzicije, radi finansiranja mera za ublažavanje društveno-ekonomskih posledica smanjenja emisija ugljenika, podrške radnicima i lokalnim zajednicama u pogođenim regionima, kao i obezbeđivanja stabilnog i predvidivog finansiranja prelaska na niskougljeničnu privredu.
- Unaprediti sistem praćenja sprovođenja Akcionog plana Programa prilagođavanja i obezbediti redovno godišnje izveštavanje, sa potpunim podacima o statusu svih aktivnosti, ostvarenim pokazateljima, utrošenim sredstvima, razlozima kašnjenja i preduzetim korektivnim merama.
- Ažurirati Nacionalno utvrđeni doprinos Republike Srbije tako da obuhvati apsolutni cilj smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte na nivou celokupne privrede, usklađen sa putanjom ograničavanja globalnog zagrevanja na 1,5°C, nalazima IPCC-a i zaključcima prvog Globalnog pregleda stanja u okviru Pariskog sporazuma.

Šumarstvo

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Potrebno je izraditi nacionalni strateški dokument (program razvoja) za šumarstvo koji će dati dugoročnu viziju razvoja ove oblasti u Srbiji, sa akcionim planom s preciziranim izvorima finansiranja, odgovornim institucijama i dinamikom sprovođenja. Ovaj dokument mora uzeti u obzir relevantne dokumente koji se trenutno razvijaju na nivou EU (Strategija zaštite biodiverziteta do 2030. i drugi dokumenti iz paketa Zelenog dogovora).	✓	Započeto, proces je u toku.	Organizovati javnu raspravu.
Razviti institucionalni okvir sa jasno definisanim nadležnostima za sprovođenje EUTR i FLEGT uredbi.	✓	Donet zakon o stavljanju na tržište drveta i proizvoda od drveta – „Sl. glasnik RS”, br. 96/2025.	Pratiti sprovođenje propisa.
Usvojiti praksu redovnih „Nacionalnih savetovanja” kao obaveznih događaja za sve upravljače ZPD.	✗		
Uspostaviti sistemsko jačanje kapaciteta.	✗		
Omogućiti efektivno učešće javnosti u razvoju ključnih dokumenata koji regulišu korišćenje šuma (uključujući i osnove gazdovanja šumama).	✗		

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Vrednovati i promovisati ostale ekosistemske usluge koje pružaju šume, osim drveta, i koristiti ih u planiranju gazdovanja šumama.	⊗		
Unaprediti kvalitet podataka o šumama u privatnom vlasništvu i pojačati kontrolu njihovog korišćenja.	⊗		
Unaprediti saradnju sa ostalim sektorima (zaštita prirode, energetika, klimatske promene, upravljanje vodama) u cilju integralnog upravljanja šumskim ekosistemima.	⊗		
Uspostaviti međuresornu radnu grupu koja će koordinisati efikasnu izradu planova za pošumljavanje u oblastima gde je to neophodno (npr. AP Vojvodina).	⊗		
Sredstva Budžetskog fonda za šume u većoj meri usmeriti ka finansiranju pošumljavanja, mera nege i zaštite šuma.	⊗		Realno planiranje budžetskih sredstava.

Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
U celosti primeniti Direktivu o industrijskim emisijama, pre svega kroz novi Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji sa međunarodnim standardima; dosledno primenjivati novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kao i Program zaštite vazduha i novi Zakon o zaštiti vazduha.		Donošenje novog zakona očekuje se u trećem kvartalu 2026. godine (izrađene su Polazne osnove novog Zakona i Nacrt zakona, sprovedene konsultacije i javna rasprava); cilj je usaglašavanje zakonodavnog okvira sa IED Direktivom.	U celosti primeniti Direktivu o industrijskim emisijama, pre svega kroz donošenje i primenu novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji sa međunarodnim standardima; dosledno primenjivati nove zakone o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) i o strateškoj proceni (SEA), kao i Program zaštite vazduha i novi Zakon o zaštiti vazduha, planove i programe o dekarbonizaciji, energetsko-klimatski plan i druge programe zaštite životne sredine i vazduha.
U pripremi donošenja novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine uraditi sveobuhvatnu i objektivnu analizu dosadašnje primene Zakona i sprovesti sveobuhvatan i participativan konsultativni proces.		U okviru Polaznih osnova Nacrta Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine urađena je kraća ex-post analiza dosadašnje primene i organizovan kraći konsultativan proces o Polaznim osnovama. Naknadno je organizovana javna rasprava o Nacrtu Zakona.	Doneti i dosledno sprovoditi novi Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i prateće podzakonske akte, uz redovan i transparentan monitoring njihove primene.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Nadležni organi treba da ubrzaju izdavanje integrisanih dozvola i primene Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta, unaprede administrativne postupke donošenja i kontrole integrisanih dozvola, kao i da povećaju kapacitete na svim nivoima administrativnog upravljanja, uključujući i inspekcije.			Ubrzati izdavanje integrisanih dozvola; primeniti Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta; unaprediti sve administrativne postupke donošenja i kontrole integrisanih dozvola; povećati kapacitete na svim nivoima administrativnog upravljanja, uključujući i inspekcije.
Ojačati kapacitete lokalnih zajednica za primenu propisa u oblasti industrijskog zagađenja i zaštite životne sredine.		Polaznim osnovama i Nacrtom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja predviđeno je jačanje uloge lokalnih samouprava.	Ojačati kapacitete jedinica lokalnih samouprava za primenu propisa u oblasti industrijskog zagađenja i zaštite životne sredine.
Primenom novog Zakona unaprediti postojeći javni Registar integrisanih dozvola, kako bi bio ažurniji i precizniji, a ažurirane informacije dostupne zainteresovanoj javnosti.		Javni registar integrisanih dozvola treba da bude jedan od proizvoda jedinstvenog informacionog sistema.	Primenom novog Zakona unaprediti postojeći javni registar integrisanih dozvola kako bi bio potpuniji i precizniji, a podaci dostupni zainteresovanoj javnosti.
Primenom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja razviti jedinstven elektronski sistem za podršku administrativnim procedurama za izdavanje i kontrolu integrisanih dozvola radi efikasnosti i transparentnosti.		Jedan od ciljeva novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja jeste i uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema za vođenje postupka izdavanje integrisanih dozvola i inspekcijsku kontrolu.	Primenom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja razviti jedinstven elektronski sistem za podršku administrativnim procedurama za izdavanje i kontrolu integrisanih dozvola radi povećanja efikasnosti i transparentnosti.
Ojačati sistem monitoringa kvaliteta vode, vazduha i zemljišta u zonama uticaja industrijskih objekata.			Ojačati sistem monitoringa kvaliteta vode, vazduha i zemljišta u zonama uticaja industrijskih objekata.

Preporuke iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuke
Podučiti zaposlene u privredi, stručnjake u institucijama, organizacije civilnog društva i građane o industrijskim emisijama i obezbediti pravovremeno i objektivno informisanje javnosti.			Podučiti zaposlene u privredi, stručnjake u institucijama, organizacije civilnog društva i građane o industrijskim emisijama i obezbediti pravovremeno i objektivno informisanje javnosti.
Primenom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i drugih propisa povećati učešće javnosti u postupku izdavanja integrisanih dozvola i unaprediti komunikaciju između nadležnih organa i javnosti.		Kao jedan od ishoda primene novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i drugih propisa očekuje se poboljšanje pristupa informacijama.	Primenom novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i drugih propisa povećati učešće javnosti u postupku izdavanja integrisanih dozvola i unaprediti saradnju između nadležnih organa i javnosti. Podsticati organizacije civilnog društva i građane da se uključe u donošenje odluka o industrijskim emisijama i praćenje donetih rešenja o izdavanju i reviziji integrisanih dozvola.

Nove preporuke:

- Doslednim sprovođenjem novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i odgovornim delovanjem Ministarstva zaštite životne sredine, uz odgovarajuće podsticajne mere, obezbediti primenu zaključaka o najboljim dostupnim tehnikama u industrijskim postrojenjima.
- Prilikom izdavanja integrisane dozvole primeniti principe i kriterijume predviđene BREF dokumentom „Ekonomija i međusobni uticaji na životnu sredinu".
- Dosledno primeniti preporuke Državne revizorske institucije.
- U skladu sa Zakonom ponovo razmatrati izdate dozvole dva puta tokom perioda važenja.

Prilog 3

Metodologija i lista autora (organizacija) po oblastima

Oblast	Metodologija	Lista autora (organizacija)
Pregled finansiranja u oblasti životne sredine i klimatskih promena u 2025. i 2026. godini	• Analiza troškova zaštite životne sredine u 2025. i 2026. godini: procena ukupnog iznosa, analiza troškova po budžetskim korisnicima, ekonomskoj klasifikaciji i oblastima zaštite životne sredine na republičkom nivou; posebna analiza rashoda 168 jedinica lokalne samouprave, zasnovana na unakrsnoj proveri funkcionalne i programske klasifikacije radi identifikacije izdataka knjiženih pod nesrodnim šiframa; analiza Zelenog budžeta Republike Srbije za 2025. i 2026. godinu (Prilog 1a). • Analiza finansiranja zaštite životne sredine iz budžeta Republike Srbije u periodu 2014–2023. godina po oblastima • Izvori: podaci Uprave za trezor o izvršenju budžeta Republike Srbije i budžeta jedinica lokalne samouprave za 2025. godinu, Zakon o budžetu Republike Srbije za 2026. godinu, Strategija zaštite životne sredine Republike Srbije do 2033. godine, Fiskalna strategija za period 2027–2029. godine i mišljenje Fiskalnog saveta na njen nacrt, analize nevladinih organizacija i strukovnih udruženja, kao i drugi javno dostupni i zvanični izvori podataka.	• Slobodan Minić, stručnjak za javne finansije • Organizacije članice Koalicije 27

Oblast	Metodologija	Lista autora (organizacija)
Horizontalno zakonodavstvo	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Analiza relevantnih studija i projekata ● Podaci u vezi sa sprovođenjem postupaka PUŽS i SPU prikupljeni su kroz učešće u javnim raspravama i konsultacijama s lokalnim organima vlasti i OCD	● Beogradska otvorena škola ● Mladi istraživači Srbije ● Platforma za društveni razvoj i inovacije (CORE)[214]
Kvalitet vazduha	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti kvaliteta vazduha (sastanci, radionice, intervjui) ● Konsultacije sa odgovornim institucijama ● Analiza medijskih sadržaja	● Beogradska otvorena škola
Upravljanje otpadom	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Saradnja sa stručnjacima iz oblasti upravljanja otpadom ● Analiza relevantnih statističkih podataka, dostupnih na internetu	● Inženjeri zaštite životne sredine

214 Organizcija Platforma za društveni razvoj i inovacije (CORE) nije članica mreže Koalicija 27

Oblast	Metodologija	Lista autora (organizacija)
Kvalitet vode	● Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Analiza relevantnih studija i projekata ● Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti upravljanja vodama (sastanci, radionice) ● Učešće u radnim grupama za izradu podzakonskih akata i nacionalnih planova sprovođenja (radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine)	● The Nature Conservancy[215] ● Svetska organizacija za prirodu Adria – Srbija (WWF Adria – Serbia) ● Mladi istraživači Srbije
Zaštita prirode	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Analiza relevantnih studija i projekata ● Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti zaštite prirode (sastanci, radionice) ● Istraživački rad na terenu: prikupljanje i analiza podataka o staništima i vrstama ● Učešće u radnim grupama za izradu podzakonskih akata i nacionalnih planova sprovođenja (radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine)	● Mladi istraživači Srbije ● Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije ● Svetska organizacija za prirodu Adria – Srbija (WWF Adria – Serbia) ● The Nature Conservancy
Upravljanje hemikalijama	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Analiza institucionalnih i administrativnih kapaciteta i implementacije u praksi	● Alternativa za bezbednije hemikalije

215 Organizacija The Nature Conservancy nije članica mreže Koalicija 27

Oblast	Metodologija	Lista autora (organizacija)
Klimatske promene	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Analiza relevantnih studija i projekata ● Analiza medijskih sadržaja	● Centar za unapređenje životne sredine ● Beogradska otvorena škola ● Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN Europe)
Šumarstvo	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Analiza relevantnih studija i projekata ● Neposredna komunikacija sa stručnjacima iz oblasti šumarstva (sastanci, radionice)	● Svetska organizacija za prirodu Adria - Srbija (WWF Adria – Serbia) ● Udruženje privatnih vlasnika šuma „BOR"[216] ● The Nature Conservancy
Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima	● Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu ● Analiza relevantnih studija i projekata ● Analiza institucionalnih i administrativnih kapaciteta i implementacije u praksi ● Analiza relevantnih statističkih podataka, dostupnih na internetu	● Društvo mladih istraživača Bor[217] ● Beogradska otvorena škola

216 Organizacija Udruženje privatnih vlasnika šuma „BOR" nije članica mreže Koalicija 27

217 Organizacija Društvo mladih istraživača Bor nije članica mreže Koalicija 27

Ovu publikaciju finansira Švedska preko Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). Za sadržaj ovog izdanja je odgovoran isključivo autor. SIDA ne deli nužno stavove i tumačenja izrečena u ovom izdanju.

Ova publikacija objavljena je uz finansijsku pomoć Evropske unije. Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovoran autor i ta sadržina ne izražava nužno zvanične stavove Evropske unije.

Kada bi životna sredina
mogla da priča, rekla bi...

KOALICIJA27

ISBN 978-86-82085-48-5