

# Србија на путу приступања ЕУ: Шта је следеће у најскупљем поглављу?

Оцена Коалиције 27 о напретку Србије у  
поглављу 27: Животна средина и климатске  
промене

**Период на који се извештај односи: септембар 2014 – децембар 2015.**

## Преговори о приступању ЕУ: Докле је Србија стигла?

Србија је званично започела преговоре са ЕУ у јануару 2014. године. Биле су потребне скоро две године да се заиста отворе прва поглавља у процесу. То се напослетку догодило у децембру 2015. године, када је ЕУ одобрила отварање два поглавља: Поглавља 32 о финансијској контроли и Поглавља 35 о односима с Косовом.\*<sup>1</sup>

Два отворена поглавља су без сумње важна и политички изазовна. Међутим, не сме се заборавити да је Поглавље 27, које се бави животном средином и климатским променама, заправо једно од најизазовнијих преговарачких поглавља – оно обухвата трећину укупног законодавства ЕУ које је потребно пренети у национални правни систем и спровести. Оно је и једно од најскупљих поглавља: према Националној стратегији Републике Србије за апроксимацију у области животне средине (НЕАС), за њега ће бити потребно више од 10 милијарди евра како би се испунили сви неопходни критеријуми у овој области, што је конзервативна процена сачињена 2011. године која не узима у обзир ниједну новину у политици ЕУ. Откад је ЕУ почела да прати напредак Србије ка ЕУ, ово поглавље је веома лоше оцењивано. Откако разговори о приступању добијају на замаху не сме више бити изговора којима се оправдава маргинализација ове важне теме.

У септембру 2015. године Влада Републике Србије усвојила је плански документ под називом *Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – животна средина и климатске промене*, у ком се поставља циљ да Република Србија достигне потпуну усаглашеност домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ до краја 2018. године. То значи да се одмах мора почети са радом, без даљих одлагања. Међутим, брзина преношења не сме ићи на штету транспарентног и инклузивног процеса креирања политике. Такође, мора се обезбедити адекватно спровођење, јер би у противном сав рад био узалудан.

## Ко је припремио овај извештај и зашто?

Извештај који је пред вама представља заједнички прилог организација цивилног друштва дискусији о проблематици животне средине и климатских промена која нас очекује. Овај извештај је заједно припремило седам организација цивилног друштва из Србије: Београдска отворена школа, Центар за екологију и одрживи развој (ЦЕКОР), ГМ Оптимист, НВО Фрактал, Центар за унапређење животне средине, Млади истраживачи Србије, Светски фонд за природу у Србији и европски огранак Мреже за климатске акције, једна од највећих европских коалиција НВО која се бави климом и енергијом. Овај извештај је припремљен уз драгоцену подршку Фондације Хајнрих Бел – канцеларије за Србију, Црну Гору и Косово и у сарадњи са Алијансом за здравље и животну средину (*HEAL*), који је дао коментаре и мишљење у вези са квалитетом ваздуха.

Приказали смо кључне догађаје у политици у области животне средине и климе у Србији, анализирали изазове и дали препоруке како да се оствари напредак. Овом приликом желимо да искажемо и своју спремност да активно учествујемо у процесу преговарања и понудимо своју експертизу и капацитете како би се обезбедили најбољи могући резултати, од којих ће корист имати сви грађани Србије.

---

<sup>1</sup> Ова ознака не прејудуцира ставове о статусу и у складу је са Резолуцијом Савета безбедности УН 1244 и Мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова. Одлука аутора је да наставе да користе назив Косово без астериска, што не одражава званични политички став чланова коалиције о статусу Косова.

## Методологија

Овај извештај прати тематски оквир Извештаја Европске комисије о напретку Србије за 2015. годину.<sup>2</sup> Кад је то било примерено, узимали смо у обзир и нацрте законодавних аката. Ово одступање од уобичајене методологије за извештај о напретку јавља се због чињенице да креирање политике у области животне средине нарочито карактерише мање простора за јавну расправу и кашњење у доношењу правних аката. Увид у процесе развоја политике омогућава боље разумевање стања ствари у политици у области животне средине у Србији.

Одступања од методологије има у одређеним тематским областима будући да се организације нису сматрале довољно квалификованим да оцењују следеће теме: управљање хемикалијама, буку, управљање ризиком и цивилну заштиту. Надамо се да ћемо ојачати своје капацитете како бисмо се бавили овим областима политике у будућности и да ће нам се још организација прикључити у овом подухвату.

---

<sup>2</sup> Важно је напоменути да од 2015. године Европска комисија примењује нов методолошки приступ у оцени напретка земаља. Јасан опис напретка, као и прецизније препоруке виде се као позитивни кораци унапред.

## Опште напомене: Животна средина није приоритет српске Владе

### ПРЕГЛЕД

Заштита животне средине и деловање у области климе нису приоритет српске Владе. Ограничен напредак је остварен у правцу приближавања правним тековинама Европске уније у области животне средине и климе. Преговори у оквиру Поглавља 27 били су приоритет Министарства пољопривреде и заштите животне средине у 2015. години, али су законодавне активности биле успорене, што су карактерисали недостатак јавне расправе и недовољна хоризонтална координација међу владиним телима. То потврђује закључак да су капацитети јавне управе ограничени, како је Европска комисија и истакла у претходном Извештају о напретку.

Многи наши закључци и процене одговарају онима које је у извештају о напретку за 2015. годину објавила Европска комисија. То се нарочито односи на хоризонтално законодавство, где је општи утисак да током претходне године није остварен никакав напредак. Учешће цивилног друштва и јавне расправе у процесима доношења одлука морају бити подигнути на много виши ниво. То је гледиште које је заједничко за Извештај ЕК и нашу анализу.

Што се тиче квалитета ваздуха у Србији, наши извори („Квалитет ваздуха у Републици Србији 2014. године”<sup>3</sup>) показују да у трећу категорију квалитета ваздуха спадају три од осам урбаних агломерација у Србији, и у њима неколико загађујућих материја прелази границе толеранције. Извештај о Србији за 2015. годину показује да седам од осам агломерација прелази ту границу. И опет, заједничко гледиште нашег извештаја и оног ЕК јесте да је учешће јавности у овој области далеко од задовољавајућег. Стратегија за заштиту квалитета ваздуха још увек није израђена. С друге стране, израђен је Нацрт националног плана за смањење емисија из постојећих постројења за сагоревање, при чему јавности за сада није дата могућност да учествује у том процесу. Такође, једна од најважнијих препорука обе стране јесте да се план за квалитет ваздуха у Београду мора што пре усвојити.

У области управљања отпадом остварен је напредак у сакупљању и одлагању опасног отпада. Неколико пројеката које је покренуло Министарство пољопривреде и заштите животне средине то потврђује. И поред тога, мора се побољшати реализација пројеката у складу са директивама и захтевима ЕУ.

У извештају ЕУ се наводи да у области квалитета воде није било напретка. Међутим, израђен је нацрт трију значајних докумената: Нацрт стратегије управљања водама на територији Републике Србије, Нацрт националног плана управљања водама за слив реке Дунав и Нацрт закона о изменама и допунама Закона о водама.

Наш главни закључак у области заштите природе јесте да је период обухваћен извештајем обележен даљом маргинализацијом одлука и мера у области заштите природе и приоритизацијом грађевинских и архитектонских пројеката. Мало је урађено у процесу имплементације мреже *Natura 2000*. Позитивна тачка је то што је Закон о националним парковима усвојен, након много консултација и неких контроверзи. Прави изазов биће спровођење тог закона.

---

<sup>3</sup> Годишњи извештај о стању квалитет ваздуха у Републици Србији 2014. године, <http://www.sepa.gov.rs/download/VAZDUH2014.pdf>.

Индустријско загађење остаје један од највећих проблема у области заштите животне средине у Србији. У марту 2015. године, Скупштина Србије усвојила је предложене измене и допуне Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања које се односе на продужење рока за издавање дозвола, и он је сада за постојеће инсталације до 2020. године. Таква измена није добродошла. Нови Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања не предвиђа решења за неусклађеност захтева Директиве о интегрисаном спречавању и контроли загађивања и одговарајућих српских прописа који нису из области животне средине. Правни прописи који се баве превенцијом акцидената који резултирају загађењем животне средине морају бити један од будућих приоритета.

Највише активности током претходне године бележи се у области климатских промена. Србија је доставила свој предвиђени и на националном нивоу утврђени допринос (INDC – Intended Nationally Determined Contribution) за конференцију у Паризу одржану у јуну 2015. Покренута је разрада правног оквира за систем трговања емисијама (СТЕ). Радна група у којој су окупљени представници индустрије, локалних власти и цивилног друштва успостављена је 2015. године. У априлу 2015. године представљен је преднацрт закона о смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште. Рад на свеобухватној политици и стратегији у области климе које ће се одностити на читаву земљу полако одмиче.

Што се тиче финансија, систем финансирања још увек није успостављен. Фонд за заштиту животне средине укинут је у септембру 2012. године. *Успостављање делотворног и сталног система финансирања деловања у области животне средине и климе* у Извештају о напретку истакнуто је као приоритет Србије. Предложен Нацрт закона о заштити животне средине неће допринети спровођењу општих начела ЕУ која се односе на животну средину, нарочито начела „загађивач плаћа”. Неефикасан финансијски оквир, са више од 40 милиона евра неутрошених резервисаних средстава на локалном нивоу у 2014. години умањује значај начела „загађивач плаћа”. Због нетранспарентне финансијске контроле, није могуће проценити неутрошена средства на националном нивоу. У периоду 2010–2014. године бележи се повећање такси за животну средину, као и износа неутрошених предвиђених средстава из локалних фондова. Утврђено је да је 5,3 милијарде динара (приближно 44 милиона евра), које нису потрошене на локалном нивоу, пренето у 2015. годину. Недостатак буџетске контроле, одсуство хоризонталне сарадње између државних органа и неразвијен систем финансирања воде ка неделотворном спровођењу политике у области животне средине. Истовремено, буџетска централизација сужава простор и капацитете локалних власти за спровођење локалних политика. Продубљивање јаза између централног нивоа и локалног нивоа управљања озбиљно нарушава могућност за примену начела супсидијарности у Србији. Оно такође охрабрује лоше управљање јавним фондовима за животну средину и растуће непоштовање законских обавеза.

У периоду 2012–2014. године финансијска издвајања за животну средину била су симболична, свега 0,4% националног БДП. Имајући то на уму, процену финансијских издвајања од 144 милиона евра из фондова ЕУ за пројекте у области животне средине који се односе на управљање отпадом и водама до 2020. године<sup>4</sup> треба пажљиво тумачити због очигледног одсуства управљачких и административних капацитета.

---

<sup>4</sup> Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – животна средина и климатске промене, стр. 19.

## Учешће јавности и законодавне активности

### ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Иако је то прокламовано као кључни изазов у политици на путу Србије ка пуном чланству у ЕУ, не бележе се значајне измене у процесу доношења одлука у области животне средине. Било је скромних законодавних активности, са хитним поступцима, ограниченом јавном расправом или без икакве јавне расправе. Упркос неким позитивним знацима, ОЦД и академска заједница остављени су по страни и учешће јавности је спорадично и не спроводи се у складу са Пословником Владе Републике Србије. Недостатак хоризонталне координације између државних органа озбиљно угрожава квалитет законодавног процеса. Национални савет за климатске промене, успостављен у новембру 2014. године<sup>5</sup>, одржао је свега две седнице током готово годину дана свог постојања. Овај Савет не укључује представнике организација цивилног друштва нити је било који представник ОЦД (према свим нашим сазнањима) позван да учествује на радним седницама. Национални савет за климатске промене обавештен је о томе да је израђен српски INDC 30. јуна 2015. године.

У периоду од априла 2014. до октобра 2015. године у Скупштини Србије је 151 правни акт, од њих 259, донет по хитном поступку.

Кад је реч о креирању политике у области животне средине, кључна карактеристика је одуговлачење у усвајању и изменама кључних законодавних аката у области животне средине (Закон о заштити животне средине, Закон о управљању отпадом и Закон о заштити природе). Јавна расправа одржана у јулу 2015. године није спроведена у складу са Пословником Владе. Игноришући чињеницу да је јавна расправа одржана у јулу, током летње паузе, а три су опсежна правна акта била предмет јавне расправе истовремено, морамо истаћи недостатак хоризонталне координације између државних институција. Према званичним информацијама<sup>6</sup>, Министарство пољопривреде и заштите животне средине захтевало је званично мишљење од Министарства финансија о Нацрту закона о заштити животне средине месец дана након што је званично окончана јавна расправа. Министарство финансија доставило је своје примедбе месец дана касније. Према тим примедбама, предложено успостављање Зеленог фонда није прихватљиво. Кашњење у достављању мишљења о нацртима закона које је израдило Министарство пољопривреде и заштите животне средине уочено је код неколико министарстава. Имајући на уму забрињавајуће услове у животној средини у Србији, ово питање треба озбиљно узети у обзир будући да оно подупире закључак да животна средина није приоритет српске Владе. Према Пословнику Владе Србије, обавеза је Министарства пољопривреде и заштите животне средине да обави консултације са одговарајућим јавним органима пре јавне расправе и да обелодани резултате тих консултација (чл. 40–41 Пословника). Напокон, обавеза је надлежног органа да објави јавни позив за учешће у јавној расправи преко портала е-управе (<http://www.euprava.gov.rs/eParticipacija>) и да објави извештај о спроведеној јавној расправи (члан 41. Пословника).

Како Министарство пољопривреде и заштите животне средине није могло да спроведе јавну расправу према обавезујућим правилима, непосредно је прекршило и Смернице за

<sup>5</sup> <http://www.eko.minpolj.gov.rs/osnovan-nacionalni-savet-za-klimatske-promene/>.

<sup>6</sup> Званични допис Министарства финансија бр. 011-00-909/2015.

укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа („Службени гласник РС”, број 90/2014).

Када је реч о документима за које није потребна званична јавна расправа, али јесу значајни за политику у области животне средине и усвајање стандарда ЕУ у области животне средине, уочава се исти образац ограниченог учешћа јавности. INDC је израђен без учешћа јавности. Јавност је обавештена о планираном доприносу смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште 20. априла 2015. године. Коалиција 27 је већ изразила своју забринутост у погледу израде постскрининг докумената и недостатка одговарајућег учешћа јавности.

## РАЗВОЈ ДОГАЂАЈА

Позитивни примери су вредни помена. Министарство је основало радне групе за израду нацрта закона о одговорности за штету нанету животnoj средини и закона о смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште. Преднацрти закона су јавно објављени. Цивилно друштво је укључено и у процес успостављања мреже *Natura 2000* у Србији. Министарство је обезбедило учешће цивилног друштва у националном саветодавном одбору за мрежу *Natura 2000*. На спремност надлежних органа да омогуће учешће јавности указују и опсежне иницијативе у сектору вода током 2015. године, иако би процес могао бити много ефикаснији и транспарентнији.

Скупштински одбор за заштиту животне средине постао је важна платформа за расправу и комуникацију између посланика, Министарства и цивилног друштва. Међутим, ограничен утицај Скупштине и недовољно коришћење њених контролних функција умањује позитиван утицај расправа у оквиру Скупштинског одбора.

## ПРЕПОРУКЕ

- Према нашем гледишту, први корак у решавању проблема административних препрека и недостатка јавне расправе треба да буде правилна примена Пословника Владе Србије и више отворености и поверења у односу на цивилно друштво. Важно је напоменути да су ОЦД, много година, биле заговорници и предводници процеса европских интеграција у Србији. Игнорисање добре воље ОЦД, њихове експертизе и капацитета неће допринети даљим залагањима у усаглашавању са правним тековинама ЕУ.
- Влада Републике Србије је 2014. године усвојила Смернице за укључивање организација цивилног друштва у процес доношења прописа („Службени гласник РС”, број 90/2014). Циљеви Смерница су даље повећање степена учешћа ОЦД у процесу припреме, усвајања и праћења спровођења правних прописа којима се уређују питања и представљају ставови од јавног интереса. Поштовање званичних препорука Владе би знатно побољшало законодавни процес у Србији.
- Унапређење праћења законодавних активности у Србији од стране органа ЕУ, боља комуникација са ОЦД које се баве животном средином, као и објављивање мишљења Европске комисије на нацрте српских правних прописа допринело би квалитету законодавног процеса.
- Треба обезбедити независност и већи утицај скупштинског Одбора за заштиту животне средине и подстицати праксу јавних слушања у одбору јер пружају прилику свим

заинтересованим странама за конструктиван дијалог са посланицима пре него што одређени правни акти уђу у законодавни поступак у Скупштини.

## 1. Хоризонтално законодавство

### ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Није било напретка у преношењу хоризонталног законодавства, али се уочава скромно спровођење, нарочито у погледу поступака процене утицаја на животну средину и стратешке процене утицаја на животну средину. Спровођење процене утицаја на животну средину (ПУЖС) и стратешке процене утицаја на животну средину (СПУЖС) указује на ограничене капацитете надлежних државних органа, недостатак одговарајуће јавне расправе и велики утицај инвеститора.

Локалне власти се још увек боре са недостатком капацитета, ниским квалитетом студија о процени утицаја на животну средину и великим притиском од стране инвеститора и политичара. Нема побољшања у погледу консултација с јавношћу. Енергетска заједница уочила је проблеме са поступцима процене утицаја на животну средину у Србији.<sup>7</sup> Као један од приоритета за Србију утврђено је *обезбеђивање примене одредаба Директиве о процени утицаја на животну средину, нарочито одредаба о учешћу јавности и приступу правди*. Процедуралне мањкавости су уочене приликом спровођења поступака процене утицаја на животну средину. Значајни судски случајеви поводом повреде поступка процене утицаја на животну средину говоре у прилог наведеном. У мају 2015. године пресудом број I-1 У 11152/13 Управног суда поништено је званично решење о одобравању студије о процени утицаја на животну средину за две хидроелектране на реци Лим у општини Пријепоље. Уочено је кршење Закона о процени утицаја на животну средину, у погледу права на учешће јавности. Истовремено, Суд је установио кршење одредаба ЕСПО Конвенције пошто није спроведена јавна расправа о прекограничном утицају пројекта, иако је било предвиђено да се пројекат реализује на граници Србије и Црне Горе. Исти је проблем уочен и у вези са поступком процене утицаја на животну средину за изградњу новог блока термоелектране на лигнит у општини Костолац, која је близу српско-румунске границе, пошто прекогранична јавна расправа није спроведена за студију процене утицаја на животну средину 2013. године. Недовољни капацитети ОЦД које се баве животном средином и слабо интересовање правних стручњака за судску праксу у области животне средине јесу главни разлози што су овакви случајеви још увек ретки пред судовима у Србији.

Уочава се да су локалне и националне власти пропустиле да спроведу процену утицаја на животну средину за планове и програме у области животне средине. Извештавало се о томе да је израђен Нацрт националног плана за смањење емисија из постојећих постројења за сагоревање, али, према званичним информацијама, није спроведена стратешка процена утицаја. Директива о стратешкој процени утицаја (2001/42/ЕЗ) дефинише процену утицаја на животну средину као важно оруђе за интегрисање разматрања о животној средини у припрему и усвајање одређених планова и програма који би могли значајно утицати на животну средину. У Директиви о стратешкој процени утицаја (члан 4, Опште обавезе) јасно се наводи да процену утицаја на животну средину треба спровести током припреме плана или програма и пре њиховог усвајања или стављања у законодавни поступак. Према Извештају ЕК о напретку за 2015. годину, завршен је национални план за смањење емисија у електроенергетском сектору.

---

<sup>7</sup> Секретаријат Енергетске заједнице, Годишњи извештај о спровођењу обавеза, 1. септембар 2015. године, стр. 94.



Чланом 6. дефинише се да нацрт плана или програма и извештај о процени утицаја на животну средину морају бити учињени доступним властима и јавности.

Уочени су проблеми у вези са слободним приступом документима. Екорегистар Агенције за заштиту животне средине не ажурира се редовно (нпр. када се тражи Национална стратегија за апроксимацију, исписују се нетачни подаци о садашњем министарству <http://www.ekoregistar.sepa.gov.rs/nacionalna-strategija-za-aproksimaciju-u-oblasti-zivotne-sredine-za-republiku-srbiju>). У неколико случајева Министарство пољопривреде и заштите животне средине пропустило је да достави информације од јавног значаја на захтев, према условима дефинисаним Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. То се десило упркос чињеници да се у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ (НПАА) наводи да је Директива (2003/4/ЕЗ) о јавном приступу информацијама о животној средини готово потпуно пренета у национално законодавство Законом о потврђивању Архуске конвенције, Законом о потврђивању PRTR Протокола, Законом о заштити података о личности и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Неусаглашености између Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити животне средине наводе се и у Трећем прегледу стања у животној средини у Србију који је израдио *UNECE* (2015). Закон о заштити животне средине предвиђа неповољније услове за приступ информацијама о животној средини него Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја.

## РАЗВОЈ ДОГАЂАЈА

Међутим, уочавају се побољшања у изради нацрта закона у погледу преношења хоризонталног законодавства. Такође, квалитет Годишњег извештаја о стању у животној средини се полако побољшава.

Важно је споменути да Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине (који је био предмет јавне расправе у јулу 2015) нуди решење за поменути неусаглашеност Закона о заштити животне средине и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Другом верзијом Нацрта закона о заштити животне средине (објављеном за потребе јавног слушања у Народној скупштини) дефиниције органа јавних власти и информација о животној средини усклађене су са одредбама Архуске конвенције. Неусаглашености између Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја и Закона о заштити животне средине у вези са обавезама власти да поступају у складу са утврђеним роковима биће отклоњене будући да је признато првенство Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја. Почело је преношење Директиве о одговорности за животну средину у национални правни систем. Успостављена је радна група, коју чине представници Министарства и агенција и тела Владе, Привредне коморе, представници осигуравајућих друштава и организација цивилног друштва. Први преднацрт закона о одговорности за животну средину је израђен и о њему се разговарало са приватним сектором и заинтересованом јавношћу. Јавне расправе у вези са преношењем директиве о одговорности за животну средину, које је тренутно у раној фази, може послужити као узор за побољшање законодавног процеса.

## ПРЕПОРУКЕ

- Поштовање правно обавезујућих правила за спровођење поступака процене утицаја на животну средину и примене начела Архуске конвенције јесу кључни елементи за свако побољшање у хоризонталном сектору.

- Политички притисци и утицај инвеститора морају се отклонити како би професионалци и државни службеници са искуством били у могућности да раде свој посао.
- Начела одрживог развоја морају се поштовати као оквир за разраду пројеката са очигледним негативним утицајем на животну средину. Заштита природе, нарочито заштићених подручја, мора превладати појединачне економске интересе.
- Интереси и специфичности локалних заједница морају се узети у обзир приликом разраде пројеката, нарочито у области управљања водама, отпада и обновљиве енергије.

## 2. Квалитет ваздуха

### ПРЕГЛЕД

Доступност података система за мониторинг смањује се из године у годину. То доводи у сумњу достигнућа у погледу бољег квалитета ваздуха. Остварен је изванредан напредак у изради нацрта докумената с циљем да се побољша квалитет ваздуха, али није остварен никакав напредак кад је реч о усвајању или спровођењу докумената.

### ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Од 2014. године у 2 од 8 агломерација у Србији има побољшања у погледу **квалитета ваздуха**.

Ажурирани подаци из годишњег извештаја<sup>8</sup> показују да у трећу категорију квалитета ваздуха спадају три од осам урбаних агломерација у Србији, и у њима неколико загађујућих материја прелази границе толеранције. Од 2014. године бележе се побољшања у квалитету ваздуха у две агломерације: у Београду (прелаз из III категорије – прекомерно загађен ваздух – у II категорију – умерено загађен ваздух) и Косјерићу (прелазак из II категорије – умерено загађен ваздух – у I категорију – чист или незнатно загађен ваздух). Међутим, у поређењу са претходним годинама, 2014. године дошло је до смањења оперативног мониторинга квалитета ваздуха. Највећи део система за мониторинг који недостаје у анализи је из агломерације Београд.

Нацрти планова за квалитет ваздуха у Београду стављени су у јавну расправу.

Учешће јавности у процесу трајало је две недеље. Тај период је потпуно неадекватан да омогући процену документа од 170 страна који представља акциони план за бољи квалитет ваздуха. Такав процес спречава свеобухватно учешће јавности у процесу доношења одлука. Штавише, нацрт плана квалитета ваздуха за Београд и до данас није усвојен. Не може се тачно утврдити шта представља препреке за усвајање овог плана.

Према обавезама на основу Уговора о Енергетској заједници Србија је започела рад на националном плану смањења емисија из постојећих постројења за сагоревање (NERP) не би ли остварила смањење емисија у целој земљи. Саопштено је да је NERP достављен секретаријату Енергетске заједнице.

Треба обезбедити потпуно функционисање система за мониторинг квалитета ваздуха како би се могли дати објективни подаци о квалитету ваздуха у земљи.

---

<sup>8</sup> Годишњи извештај о стању квалитета ваздуха у Србији 2014. године, <http://www.sepa.gov.rs/download/VAZDUH2014.pdf>.

Хитно је потребно убрзање процеса, обезбеђивање транспарентности и учешћа јавности у процесу усвајања плана квалитета ваздуха за Београд и друге градове.

## ПРЕПОРУКЕ

- Треба побољшати систем за мониторинг квалитета ваздуха, нарочито у агломерацијама као што је Београд.
- Транспарентно учешће јавности треба да постане један од приоритета.

## 3. Управљање отпадом

### ПРЕГЛЕД

Тренутно стање у погледу управљања отпадом није задовољавајуће. Формалне обавезе су или делимично испуњене или потпуно неиспуњене, што блокира напредак у овој области.

Ново законодавство је још увек у прелазној фази; усвојени прописи суочавају се са значајним препрекама на нивоу спровођења. Два кључна документа која треба да замене старе су још увек у фази припреме. Нова стратегија за управљање отпадом је још увек у изради, као и измене и допуне Закона о управљању отпадом. Израда нацрта нове стратегије за управљање отпадом одвија се без одговарајуће јавне расправе о резултатима и слабостима претходне стратегије (2010–2019). Иако је Нацрт Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом био предмет јавног слушања још у октобру 2013. године а, према Акционом плану за испуњавање препорука Европске комисије у фебруару 2014. године, усвајање овог закона је планирано за прву половину исте године, непознато је у којој се тренутно фази израде он налази.

Потпуна усклађеност са Оквирном директивом о отпаду још није постигнута а у спровођењу других усвојених прописа постоје значајне препреке.

Након доношења важећег Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10) и Закона о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС”, број 36/09), подзаконски акти који детаљније уређују ову област су такође усвојени и још увек важећи.

Закључак који произлази из дубинске анализе локалних планова за управљање отпадом великог броја локалних самоуправа јесте то да ти планови копирају друге планове на локалном нивоу и не одговарају локалним специфичностима. Као последица тога, њихово спровођење је упитно. Такође, постоје значајне разлике у подацима које локална комунална предузећа достављају Агенцији за заштиту животне средине и података из локалних планова за управљање отпадом који су израђени за исту општину. Уопштено говорећи, квалитет података које јавна комунална предузећа достављају је веома лош, што самим тим угрожава националну статистику и будуће документе. Из тог разлога мора се утврдити количина општинског, комерцијалног и индустријског отпада а затим утврдити количина неопасног, инертног и опасног отпада.

Подаци које достављају локална комунална предузећа о саставу и количини комуналног отпада, као и о типовима одвојено сакупљеног отпада још увек су непоуздани. И поред великог броја обука, приручника и упутстава Агенције за заштиту животне средине (SEPA) на тему методологије прикупљања података и извештавања, у локалним предузећима за сакупљање отпада нема никаквих побољшања.

Главни проблем је то што се отпад не сакупља са целе територије једне општине. Такође не постоји адекватно одвајање отпада па се у комуналном отпаду могу лако наћи други типови отпада (укључујући опасан отпад), што спречава тачно и прецизно одређивање типова и количине отпада.

На неколико локација се животињски отпад и отпад из кланица одлажу на јавне депоније (у општини Сјеница, општини Прибој и општини Пријепоље). Те дивље депоније се налазе на обалама река.

Вредно је помена да је техничка опрема јавних комуналних предузећа (ЈКП), нарочито у неразвијеним општинама, неадекватна или застарела и отежава рад на сакупљању отпада а уклањање нелегалних дивљих депонија је такође обично у надлежности ЈКП. Према подацима Агенције за заштиту животне средине, у Србији постоји више од 3000 дивљих депонија.

Количина отпада који се одлаже на депоније није смањена. Удео органских компоненти у комуналном отпаду је око 50 %, а одвајање отпада који се може рециклирати и рециклаже саме су испод задовољавајућег нивоа. Иако је рециклажа дефинисана законом, у пракси она не функционише. И поред спорадичних добрих примера сакупљања ПЕТ амбалаже и папира, не постоје инструменти за системску подршку рециклажној индустрији. Укупна свест о рециклажу и отпаду као сировини је на веома ниском нивоу. То све резултира чињеницом да још увек постоји велика количина отпада који је одложен на депоније и дивље депоније. Локалне власти имају ограничене људске и финансијске ресурсе и нису у стању да успоставе интегрисани систем за управљање отпадом. На пример, на територији општине Краљево (по површини највећа јединица локалне самоуправе у Србији) комунални отпад се сакупља са свега 10 камиона просечне старости веће од 20 година. Ретке општине које имају успостављен систем примарне селекције отпада суочавају се са финансијским тешкоћама и одрживост пројеката је доведена под питање (нпр. општина Бајина Башта).

У надлежности локалне власти је избор локације и изградња регионални санитарних депонија. Постоје бројна ограничења, а највеће међу њима је недостатак средстава. Међутим, уз различити приступ и примену разних фондова за локалне власти и уз логистичку подршку државе, посао би се могао олакшати. Постојећом Стратегијом за управљање отпадом („Службени гласник РС”, број 29/10) предвиђено је да територија Србије буде покривена мрежом од 26 регионалних санитарних депонија. Неке од тих депонија пуштене су у рад или су покренути пројекти (Суботица, Инђија, Нова Варош, Зрењанин итд.) Пројекат за спровођење међуопштинског споразума о регионалном центру за управљање отпадом у Суботици покренут је у новембру 2015. Ваља поменути да је међуопштински споразум потписан 2007. године. Депонија у Кикинди је проблематична због непрофитабилности чији је узрок недовољна количина отпада (отпад из свих општина за који је планирано одлагање једноставно се не преноси тамо).

Депоније за одлагање комуналног отпада у Србији често не испуњавају минималне захтеве утврђене Директивом ЕУ о депонијама (199/31/ЕЗ). Заправо, постоји око 120 нелегалних депонија које су у надлежности локалних власти, на којима локална комунална предузећа одлажу комунални отпад у словима који не задовољавају прописане стандарде. Нацртом Закона о управљању отпадом Министарство је увело нови термин – *несанитарне депоније*, што је термин који нема никакве везе са законодавством ЕУ у области управљања отпадом. Због изостајања примарне селекције и великог удела органских компоненти у саставу чврстог комуналног отпада, депоније су извори емисија гасова са ефектом стаклене баште, првенствено метана. Овај гас је веома реактиван и изазива експлозије и пожаре на депонијама.

И одлагање високо запаљивих материјала, као што су гуме и пластични материјали на дивље депоније изазива пожаре (град Крагујевац у мају 2015).

Еколошки проблеми на постојећим депонијама јесу главни изазов у неким општинама (нпр. у општини Смедерево депонија је смештена у некадашњем кориту реке). У Прибоју, депонија се налази на регионалном путу Бистрица–Прибој и готово у сваком тренутку се тамо могу уочити пожари. У Рашки и Новом Пазару депоније су смештене на обали реке Рашке, из које отпад улази у реку Ибар и онда тече у Западну и Велику Мораву. Овакав проблем присутан је и на обали реке Дрине. Многе депоније су затворене и никад нису рашчишћене (нпр. затворена депонија у Београду на Ади Хуји), док су на многим локацијама рокови коришћења увелико премашени.

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### Развој догађаја

Циљ Републике Србије је да се усагласи са стандардима ЕУ у области животне средине. То значи да Србија треба да се придржава циљева ЕУ у области животне средине, утврђених у законодавним актима и стратешким документима, као и да изађе на крај са њима. Развој система за управљање отпадом мора бити усмерен као спровођењу циљева ЕУ у управљању отпадом, што значи:

- смањити количину произведеног отпада;
- повећати рециклирање и поновно коришћење;
- ограничити инсинерацију на нерезиклабилне материјале;
- постепено свести одлагање на депоније на нерезиклабилни отпад и отпад који се не може поново искористити;
- обезбедити пуно спровођење циљева политике у области отпада.

С обзиром на то да нема адекватног система за сакупљање и одлагање отпада, треба га успоставити у складу са начелима одрживог развоја, транспарентности и одговорности у управљању пројектима. Будуће пројекте треба израдити и спровести на исплатив, транспарентан и одговоран начин. Интерес локалних заједница, нарочито оних на које пројекти директно утичу, треба узети у обзир и обезбедити довољно времена за подизање нивоа јавне свести и консултације. Интереси заинтересованих страна на локалу, тј. грађана и заједница, до сада нису узимани у разматрање приликом израде пројеката и поступци процене утицаја на животну средину спровођени су само „про форме” ради.

Приметан напредак постигао би се кроз примарно одвајање и повећање удела рециклажне индустрије у овом послу. Уштедела би се енергија, као и сировине и то би продужило период експлоатације депоније.

Доста пажње у задње време посвећено је полихлорованим бифенилима (*PCB*), који су познати и као „тихи убица”, и које многи сматрају најопаснијим отпадом. Због своје структуре, отпорности и начина преноса, полихлоровани бифенили се дуго задржавају у тлу и води и имају и дугорочне и крајње негативне последице по здравље људи, будући да су токсични и канцерогени. Охрабрује чињеница да је Министарство пољопривреде и заштите животне средине током прошле године покренуло неколико пројеката усмерених на уклањање отпада који садржи *PCB* из окружења ЕПС-а, „Прве искре” Барич, „Минела”, Ливнице „Топола” итд.

Количине преосталог отпада који садржи *PCB* мере се у стотинама и хиљадама тона и, према садашњим директивама ЕУ, у наредним годинама отпад који садржи *PCB* мора се неутрализовати а уља која садрже *PCB* морају се заменити другим врстама уља.

### Изазови

1. Ојачати институционални оквир, локалне власти и сарадњу свих нивоа власти.
2. Довршити израду или ревизију локалних планова за управљање отпадом, редефинисати трансферне центре и ојачати рециклажу (примарно одвајање, центри за рециклажу итд).
3. Побољшати сарадњу између општина у налажењу одговарајућих решења за проблем одлагања отпада.
4. Побољшати рад инспекцијских служби.
5. Уклонити „нелегалне депоније”, нарочито из заштићених водних зона (нпр. Кнић и Ужице), заштићених подручја, насељених подручја, оближњих пољопривредних подручја, обала река и др.
6. „Убедити” становништво да сакупља отпад, чак и ако никад раније није било организованог сакупљања отпада у граду.
7. Едуковати друштво, са акцентом на млађој популацији.

### **ПРЕПОРУКЕ**

- Казнена политика – према грађанима за индивидуално одлагање отпада (нпр. Хрватска) па све до одлагања отпада, грађевинског материјала, мртвих животиња итд; према службеним лицима и комуналним предузећима, компанијама и привредним субјектима треба увести много строжију казнену политику.
- Када је то примерено, треба искористити непотрошена наменска средства на локалу за санацију депонија. Општине са идентификованим неутрошеним средствима, која се не могу правдати објективним разлозима, не треба подржати домаћим и међународним финансијским средствима.
- Запошљавање у рециклажној индустрији и побољшање система упућивања на посебне токове отпада – подручје за рециклажу (стакло, гуме, батерије и акумулатори).
- Развијање система за третман животињског отпада.

#### 4. Квалитет воде

##### ПРЕГЛЕД

Управљање водама се и даље препознаје као један од аспеката који представљају највећи изазов у читавом процесу приступања. Најпре, побољшање квалитета воде зависи од великих инфраструктурних инвестиција (системи за прераду отпадних вода), што у великој мери превазилази капацитете националне економије. Други веома важан разлог је сама природа управљања водама, наиме, њен обим који се не може лако подвести под један, строго дефинисани сектор. Чини се да представници Владе први разлог, иако присутан и релевантан, често прецењују и користе га као алиби за спор напредак у сектору управљања водама. Често се чују изјаве да се не може много учинити у погледу квалитета воде без велике финансијске подршке. Ово је делимично тачно, али проблем лежи у томе што се поменути други изазовни аспект умногоме потцењује или се само формално разматра.

Засигурно ће бити потребне деценије да се спроведу велике инфраструктурне инвестиције, али да би се оне спровеле мора се успоставити свеобухватан, кохерентан, интегрисан, партиципативан и мултидисциплинаран систем управљања водама. Овај систем не зависи толико од буџета колико од организационих капацитета. Приметан је изванредан напредак у погледу стратешких и правних докумената. Влада је показала снажан подстицај за развој новог стратешког документа, али је стара пракса централистичког приступа и даље присутна. Много више би се могло и много више би требало урадити у погледу интеграције различитих аспеката управљања водама, сарадње са другим секторима релевантним у области управљања водама (као што су шумарство, очување природе, енергетика), изградње капацитета и омогућавања учешћа свих релевантних заинтересованих страна. Неприхватљиво је да је тако захтевно и сложено питање као што је управљање водама толико недовољно заступљено у јавности, медијима и политичким програмима. Влада и министарство надлежно за управљање водама морају значајно повећати своја настојања да доведу тему воде, као једног од најважнијих природних ресурса, у фокус друштва.

##### ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Стратешким и правним документима сектор управљања водама у Србији подељен је на три главна одсека: коришћење воде, заштита вода и заштита од вода (спречавање поплава).

Коришћење воде, поред снабдевања водом појединаца и индустрије, обухвата и употребу воде за наводњавање (пољопривредну производњу), производњу енергије, навигацију, аквакултуру и спорт и рекреацију.

Према новим израђеним нацртима стратешких докумената, статус система водоснабдевања у Србији је знатно различит у различитим регионима. Уопштено посматрајући, водоснабдевање је на задовољавајућем нивоу (преко 80% популације има организовано водоснабдевање). Препознати проблеми су велики губици воде у дистрибутивним мрежама, лош квалитет дистрибуиране воде (углавном у Војводини), прекомерна експлоатација подземних вода и слаба заштита водних сливова. Неповољна ситуација у погледу квалитета воде у Војводини је већ дуго присутан проблем и није било значајних побољшања претходних година. Многа велика насеља, као што је Град Зрењанин, немају редовно снабдевање водом за пиће. Многи разлози стоје иза тога, али слаба контрола или чак одсуство контроле загађивача су засигурно једни од главних. Скорашњи догађаји у Новом Саду, у јулу 2015. године, када су

загађене воде (интензивно црвено обојене) директно испуштене у Дунав, јасно одсликавају стање у погледу контроле загађивања вода у Србији. Иако је случај изазвао велики разлог за забринутост у јавности, загађивачи нису били идентификовани и све се завршило само на политичкој „халабуци” без утврђене одговорности. Недостатак контроле квалитета воде у руралним областима, које користе локалне системе за снабдевање, представља огроман ризик за здравље и безбедност, како сматрају стручњаци из Института за јавно здравље. Додатни проблем представља недостатак свеобухватног система за мониторинг и контролу коришћења подземних вода. Владина тела су признала у недавно израђеним документима да заправо немају евиденцију свих подземних бунара који се користе. Истовремено су пропустили да предложе ваљан систем за превазилажење ове ситуације.

Цена воде у Србији је и даље неприхватљиво ниска, много нижа од економске цене. Такав вештачки развој цене, вођен искључиво политичким мотивима а не стварним условима тржишта, води до нерационалног коришћења и угрожавања свих извора воде, као и до константне дезинтеграције сектора за управљање водама. Недостатак финансијских средстава за управљање водама као последица ниске цене воде, утиче на све аспекте управљања водама (заштиту вода, као и управљање поплавама и регулисање водних тела).

Унапређивање система наводњавања у Србији је једна од тема које се често помињу последњих година. То је препознато као неопходан предуслов за развој пољопривреде. Очигледно је да су системи за наводњавање недовољно развијени, али интензивна кампања за брзо проширење тих система која запоставља могуће утицаје на животну средину, изазива велику забринутост.

Брзоплет и непромишљен развој малих хидроелектрана (МХЕ) представља проблем који увиђају многе организације које се баве животном средином и локалне заједнице. Нажалост, сектор за управљање водама задржава свој веома пасиван став према оваквом развоју догађаја и пушта да га сектор енергетике подстиче и поставља као приоритет. Један од примера занемаривања високог потенцијалног ризика је невољност да се усвоји Правилник за утврђивање минималног одрживог протока. Овај правилник је дефинисан чланом 81. Закона о водама (2010), али и даље не постоје назнаке за његово усвајање па чак ни назнаке његовог нацрта. Због тога се одрживи проток утврђује коришћењем старих и непотпуних хидролошких података и без узимања у обзир еколошких аспеката.

У Извештају о напретку из 2015. године (стр. 42) наглашено је да сваки даљи развој у области хидроенергије треба да буде у складу са законодавством ЕУ у области животне средине.

Развој догађаја у области туризма и рекреације посматра се само као изазов у погледу водоснабдевања, али се озбиљно не разматра као потенцијална претња за заштиту вода. Упркос веома лошим примерима развоја догађаја у области туризма у погледу управљања водама као што су Копаоник и Стара Планина (скијашки центри изграђени на великим висинама, готово на врху планина), надлежне институције у оквиру сектора за управљање водама су и даље невољне да интензивније учествују у планирању ових области и покушају да спрече решења која представљају висок ризик за животну средину.

Третман отпадних вода је несумњиво највећи изазов у оквиру сектора за управљање водама у Србији. Ниво обрађених отпадних вода је веома низак (испод 10%). Средства неопходна за унапређење система за прераду отпадних вода представљају највећи део у процењеној количини новца потребној за приближавање у читавом сектору управљања водама. Ови износи су велики изазов чак и за много веће привреде, али спор развој постројења за



третман отпадних вода у Србији не треба приписати само финансијским ограничењима. Наиме, недостатак системског приступа и приоритизације довео је до неприхватљиво дугих спровођења пројеката. На пример, планови за београдски систем за прераду отпадних вода (хватач уља + постројење за третман отпадних вода) први пут су се појавили осамдесетих година двадесетог века. Данас је само 50% хватача уља изграђено, иако је то финансирано из међународних фондова (Влада Јапана). Опет, на читав процес развоја снажно утичу политички спорови и недостатак континуитета у политици. Још један проблем који одражава институционалне узроке слабог третмана отпадних вода јесу ниска функционалност и слабо одржавање постојећих система за прераду отпадних вода. Већина њих не ради пуним капацитетом или не ради уопште.

Експлоатација речних седимената је дуго представљала озбиљан изазов у области заштите вода. Углавном је сматрано инструментом регулације вода и спречавања поплава, а утицаји на животну средину никада нису свеобухватно разматрани. Таква пракса је довела до озбиљног угрожавања речних станишта, нарочито на реци Дрини и Морави (Јужној, Западној и Великој). Тренутно стање ових река показује да се готово никаква регулација нити контрола не примењују у коришћењу речних седимената.

Политика и пракса заштите од поплава у Србији углавном остају усредсређене на техничке, грађевинске мере за регулацију водних тела. Наравно, те врсте мера су неопходне за ефикасан систем заштите од поплава, али истовремено су недовољне и морају бити подржане јаком интеграцијом са природним решењима за отклањање ризика од високих вода. Након катастрофалних поплава 2014. године, Влада је мобилисала средства за боље планирање и спровођење мера за заштиту од поплава, али, опет, природни потенцијали и могући утицаји на животну средину остају углавном занемарени.

На крају, у тренутној политици управљања водама у Србији углавном се не препознаје питање климатских промена као главног глобалног изазова. Међутим, многе студије су приказале сценарије који заслужују нарочиту пажњу, али адекватна реакција креатора политике и даље изостаје. Имајући у виду тренутне проблеме у Србији, као што су велики губици при дистрибуцији воде за пиће, ниске цене испоручене воде, ирационално коришћење, низак проценат третираних отпадних вода, пасивни приступ у области спречавања и контроле поплава уз слабу интеграцију природних решења, неопходне су неодложне и детаљно испланиране активности за ублажавање климатских промена.

### Развој догађаја

Протекли период (од 2014. године) у сектору за управљање водама углавном карактерише снажан подстицај за израду стратешких и правних аката. Израђени су нацрти три значајна документа: стратегије управљања водама на територији Републике Србије, националног план управљања водама за слив реке Дунав и закона о изменама и допунама Закона о водама.

Стратегија за управљање водама на територији Републике Србије је дугоочекивани стратешки документ у области управљања водама. Правни оквир за Стратегију успостављен је пре 5 година у Закону о водама. Нацрт документа је израдио Институт за водопривреду „Јарослав Черни”. Читав процес израде био је углавном нетранспарентан и нису приказани јасни докази структурираног процеса преговарања, нарочито у раним фазама. Нацрт је достављен на формалну јавну расправу (дефинисану законом), али то је био коначни нацрт са већ дефинисаним концептом на који је било готово немогуће утицати у тој фази. Креатори су само формално изјавили да су „многи експерти и институције консултовани”. Очигледан

показатељ ниског интензитета процеса консултација је готово потпуно заобилажење сектора за животну средину (како су изјавили представници Министарства пољопривреде и заштите животне средине на јавној расправи). Чланови Коалиције су учествовали у јавној расправи и послали писане коментаре. Одговора на коментаре још увек нема.

Уопштено говорећи, видљива су извесна побољшања у концепту управљања водама у новој стратегији. Главно побољшање остварено је у правцу хармонизације националног концепта са праксом ЕУ у области управљања водама. Креатори покушавају да се усредсреде на интегрисано управљање, али је то углавном учињено само формално без конкретних деловања и конкретних предлога. Међусекторска сарадња препозната је као изазов, али није заиста опрационализована. Фокус на „традиционалне“ аспекте управљања водама је и даље јасно уочљив, а свеобухватна питања још увек нису детаљно размотрена. Општа процена да су воде у Србији у добром стању представља разлог за забринутост. То добро стање се углавном објашњава великим природним потенцијалом за прочишћавање. Таква изјава не даје подстрек за активно управљање (заштиту вода) и усмерава управљање ка пасивнијем приступу. Такође, такво разматрање занемарује специфична еколошка и регионална својства (тј. опште стање може бити „добро“ али одређени локалитети, водна тела, врсте или екосистеми могу бити знатно погођени и угрожени ниским квалитетом воде). Стратегија је још увек у процесу усвајања и, према плановима, треба да ступи на снагу до краја ове године.

Национални план управљања водама за слив реке Дунав је очигледно развијан паралелно са Стратегијом. Јавна расправа одржана је само месец дана након расправе о стратегији. Процес консултација је организован на исти начин као и за стратегију. Организована је само коначна јавна расправа. Чланови Коалиције су припремили и доставили коментаре. Општи коментар да је План само незнатно модификована стратегија. Циљеви и мере су готово потпуно пренесени из стратегије уз само мале измене које се односе на временске оквире. План не утврђује надлежне органе нити конкретне мере. Чланови Коалиције предлажу поновну израду читавог плана с обзиром на то да му недостају многи релевантни делови и да он не обезбеђује оквир за конкретно спровођење. Међутим, то се тешко може очекивати пошто је усвајање планирано за ову годину.

Измене и допуне Закона о водама су такође припремљене у јесен 2015. године, готово у исто време када и стратегија и план. Измене и допуне се углавном фокусирају на хармонизацију са правним тековинама ЕУ. Општи утисак је да измене и допуне значајно унапређују национално законодавство и приближавају га Оквирној директиви о водама. Међутим, оквир за потпуно интегрисано управљање уз адекватно разматрање природних решења и услуга екосистема и даље не постоји. Нацрт закона о управљању водама покреће питање интегрисаног управљања водама с обзиром на то да пружа прилику за успостављање приватног власништва над водним земљиштем.

Такође, измене и допуне само се незнатно дотичу актуелних изазова који се морају решити као што су изградња малих хидроелектрана и експлоатација речних седимената. Планирано је да измене и допуне буду усвојене до краја 2015. године, али се то није десило. Министарство пољопривреде и заштите животне средине је најавило други круг измена и допуна које треба да се израде 2017. године.

## Изазови

Очигледно је да је сектор за управљање водама у неповољној ситуацији са много оперативних изазова. Истовремено, његови капацитети стално слабе, што је такође препознато у недавно израђеном стратешком документу. Побољшања су спречена веома рестриктивном и строгом политиком Владе у погледу јавног сектора. Потребно је пружити много више подршке једном од најизазовнијих сектору у читавом процесу приступања.

Интеграција других сектора, као и структурирана и добро организована сарадња свих релевантних заинтересованих страна су неизбежан предуслов за добро управљање водама. Начињена су извесна побољшања у том контексту у Србији, али је то далеко од довољног. Нарочито су захтевни интеграција других сектора и успостављање интегрисаних система за управљање водама. Управљање водама подељено је између неколико министарстава и очигледно је да њихов заједнички рад није на задовољавајућем нивоу. И даље постоји преклапање надлежности или чак конфликти међу начелима управљања. Вероватно највећи изазов представља интеграција са секторима просторног планирања и енергетике.

Законом о водама из 2010. године успостављени су Национални савет за воде и Национална конференција за воде. Оба ова тела су у тренутној пракси управљања водама и у јавности готово невидљива. Готово је немогуће наћи било какав траг њихових активности (извештаји, изјаве, одлуке) у медијима. Концепт Савета и Конференције је неопходан за добро управљање, водама али га је потребно много више подржати и омогућити рад ових тела.

## **ПРЕПОРУКЕ**

Имајући у виду наведене главне изазове у сектору за управљање водама у Србији, треба узети у обзир следеће опште препоруке:

- *Развој капацитета и консолидација државних органа надлежних за управљање водама* – сви релевантни стратешки документи (Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине, Стратегија за управљање водама) наглашавају недовољне капацитете јавних тела (како на националном тако и на локалном нивоу). Број и обим изазова захтевају много делотворнији и организованији јавни сектор. Надлежни орган треба што пре да анализира постојеће капацитете и изради план за њихово унапређење.
- *Истицање „питања вода”* – питање управљања водама је недовољно присутно и у јавности тако и у политичким агендама. Значај воде као једног од кључних ресурса некако није ни јавно и званично препознат и потребно је много више настојања у том смеру. За ефикасно подизање нивоа свести, јавни сектор мора развити начине за постизање интензивне сарадње са невладиним сектором, као и са локалним заједницама. Ова настојања су предуслов за испуњавање прве препоруке. Јавно и политичко прихватање изградње додатних капацитета може се осигурати само бољим препознавањем значаја питања вода.
- *Делотворна сарадња са другим секторима* – питања управљања водама обухватају многе владине секторе и стога су врло захтевна у погледу управљања. Очигледно је да међусекторска сарадња у области управљања водама не функционише добро. Треба обезбедити веће ангажовање других сектора у развоју политике сектора за управљање водама; такође, државни органи би требало више да настоје да утичу на политике других сектора у случају да оне утичу на управљање водама. Постојећи Савет за воде

представља добру прилику за интеграцију међу секторима, али његово функционисање треба знатно побољшати.

- *Повећање нивоа учешћа јавности у развоју политике у сектору за управљање водама* – недавни процес израде Стратегије за управљање водама показује карактеристичан образац само формалног учешћа јавности. Јавни сектор, не само надлежно министарство већ и остали органи ангажовани као креатори, треба да обезбеде бољи увид у процес развоја политике, нарочито у раним фазама. Национална конференција за воде би могла бити веома ефикасан инструмент за подстицање јавне расправе, али, као и у случају Савета, потребно је редефинисати њено функционисање.

Поред наведених општих и организационих препорука, сектор за управљање водама треба више да се усредсреди на следећа, конкретнија питања:

- *Интеграција природних решења у области управљања водама и озбиљније разматрање еколошких услуга* – ово је нарочито важно за заштиту од поплава и заштиту вода. Концепт управљања водама се и даље умногоме заснива на мерама интервенције и грађевинским мерама. Треба развити и подстицати нов приступ који прихвата природне вредности и природне потенцијале и који подржава заштиту природних екосистема. У ту сврху, сектор за управљање водама треба да побољша сарадњу са сектором за животну средину.
- *Одлучнији приступ у политици цене воде* – све анализе су једнако утврдиле да је цена воде у Србији испод сваког рационалног нивоа, али конкретне активности нису предузете или се предузимају јако споро. Ове активности су изузетно важне за ефикасност свих осталих аспеката у области управљања водама, нарочито аспекта заштите вода.
- *Конкретан план и мере за унапређење мониторинга квалитета воде у складу са захтевима Оквирне директиве о водама* – и Стратегија за воде и План за управљање водама за слив реке Дунав препознају многе недостатке у мониторингу, нарочито биотичких фактора, али нису предвидели никакве активности за превазилажење ове ситуације. Добра и интензивна сарадња са сектором за животну средину, како са јавним тако и са научним институцијама, кључна је за постизање ефикасног мониторинга.
- *Подстицање активног управљања у области заштите вода (побољшање статуса вода)* – општа и неозбиљна процена да је статус Србије „задовољавајући” негативно утиче на интегрисано и активно управљање водама. У ситуацији у којој се готово ништа од отпадних вода не третира, званична политика се не сме фокусирати на пасивно управљање и природни потенцијал за прочишћавање. Треба узети у обзир и оценити локалне и регионалне особености, те испланирати посебне мере. Успостављање доброг система мониторинга је предуслов за овај скуп активности.
- *Интеграција директива о природи (Директива о птицама и стаништима) у управљање водама* – европска еколошка мрежа *Natura 2000* је главни механизам за очување врста и станишта у ЕУ. Многе будуће локације у Србији у оквиру мреже *Natura 2000* обухватиће различите врсте водених станишта. Отуд би било неопходно да добро управљање водама буде интегрисано са циљевима очувања како би се постигао повољан статус врста и станишта у тим подручјима. Директиве о природи би се такође могле користити као ефикасан инструмент за подршку циљевима утврђеним у Оквирној

директиви о водама и осталим националним циљевима у области заштите вода. Надлежни органи у области управљања водама треба да мобилишу своје капацитете и проактивно учествују у развоју мреже *Natura 2000* и будућем управљању том мрежом.

- *Одлучнија политика у погледу изградње малих хидроелектрана* – сектор за управљање водама треба да буде проактиван и да покуша да утврди осетљива подручја (водна тела) која треба очувати, као и критеријуме за одабир одговарајућих локација за МХЕ. Треба што пре усвојити Правилник о минималном одрживом протоку.
- *Треба детаљније размотрити утицај на животну средину одређених мера у оквиру управљања водама* – ово се нарочито односи на заштиту од поплава, регулацију водних тела и изградњу система за наводњавање.
- *Мере за заштиту вода треба боље спровести у области просторног планирања* – ово се нарочито односи на развој туризма и регулисање ширења насеља око река.
- *Експлоатација речних седимената треба да буде боље контролисана* – нови Закон о изменама и допунама закона о водама обезбеђује извештај о напретку у погледу овог питања, али су хитно неопходне додатне активности које ће се спровести заједно са другим секторима. Годишњи планови за експлоатацију седимената су веома добра идеја, али они морају бити праћени чврстом организацијом, као и логистичком и експертском подршком на свим нивоима (националном нивоу и локалним нивоима).

## 5. Заштита природе

### ПРЕГЛЕД

У сектору за заштиту природе период обухваћен извештајем обележен је даљом маргинализацијом одлука и мера у области заштите природе, као и приоритизацијом изградње и грађевинских пројеката.

Постоји велики политички притисак на органе надлежне за заштиту природе (почевши од државних органа па до руководиоца у заштићеним подручјима), што доводи до ограничене комуникације и размене информација (међу органима, између органа и ОЦД), а тиме и до слабог спровођења законодавства, недостатка финансијске подршке државе итд.

Поред тога, као последица директног политичког притиска на рад експерата у органима, уочено је да веома активни стручњаци, обучени и искусни у спровођењу правних тековина ЕУ напуштају органе. Овај веома негативан тренд ће успорити процес европских интеграција у сектору за заштиту природе и довешће у ризик спровођење ИПА пројеката.

Истовремено, у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине недостају капацитети у области заштите природе. Недостаје особље, али и кадрови који поседују знање и стручност да решавају проблеме европских интеграција међу запосленима (већину посла обавља једна особа).

Финансирање заштите природе представља проблем. Оно је уско повезано са проблемом да Фонд за заштиту животне средине и даље не функционише. Имајући у виду нови развој догађаја, као и комуникацију између Министарства пољопривреде и заштите животне средине и Министарства финансија, структура новог Фонда неће бити повољна за област заштите природе.

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### Развој догађаја

Није било значајних дешавања у сектору за заштиту природе.

Ограничен напредак остварен је у погледу повећања процента заштићених подручја успостављањем нових заштићених подручја. Напредује спровођење конвенције *CITES* (Конвенција о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре).

Постоји напредак у процесу објављивања и одржавања јавних расправа поводом закона о заштити природе. Влада је незнатно побољшала праксу учешћа јавности. Неки формални предуслови, као што су објављивање и јавна презентација нових докумената, јесу испуњени, али је то и даље далеко од ефикасног и потпуно транспарентног процеса консултовања. Организоване су јавне расправе поводом Закона о заштити природе и Закона о националним парковима. Резултати јавних расправа објављени су на сајту Министарства пољопривреде и заштите животне средине. Ипак, постоји простор за побољшање, нарочито у погледу раног укључивања цивилног друштва у процес и у погледу олакшавања дијалога (нпр. допуштање слободног изражавања мишљења током јавних презентација).

### Изазови

Званично је оцењено да су Директива о птицама и Директива о стаништима потпуно пренесене у национално законодавство, али неопходне су измене, нарочито у погледу усклађивања са законодавством у другим секторима. Постоји потреба за бољим дефиницијама и побољшањем одређене терминологије како би се разјасниле улоге и надлежности итд. Недостаје посвећеност спровођењу законодавства у области заштите природе.

Влада не ради довољно на успостављању мреже *Natura 2000*. Сви планови и активности у погледу мреже *Natura 2000* су повезани са фондовима ЕУ, што доказује недостатак заинтересованости Владе за ову област. Очекује се да ће ИПА пројекти, који ће технички и практично подржати успостављање мреже *Natura 2000* у Србији (EuropeAid/133834/C/SUP/RS), подстакнути процес.

Одељење за заштиту природе у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине формирало је радну групу за мрежу *Natura 2000* и позвало представнике цивилног сектора да учествују. Међутим, не постоје јасно дефинисани циљ, обим и модел рада за ову радну групу. У јануару 2015. године, Програм Уједињених нација за развој (*UNDP*) отпочео је израду Посебног плана за спровођење директива о птицама и стаништима. Одржан је један консултативни састанак на ком се расправљало о структури плана. Међутим, не постоји јасна веза између овог плана и других планова и програма Министарства и осталих надлежних органа.

Документ који илуструје ситуацију у погледу мреже *Natura 2000* у Србији је „Процена стања у спровођењу и утврђивању корака ка одређивању посебних заштићених подручја и потенцијалних локација значајних за заједницу у Србији” који је израђен у оквиру **Регионалне мреже за приступање у области животне средине и климатских промена (ECRAN)**. Једна од препорука у овом документу гласи: „Прави изазов је непостојање мапе пута за спровођење мреже *Natura 2000*. То доводи до великог броја неспоразума и нереалних очекивања (углавном до потцењивања нивоа

тежине задатка). МПЗЖС треба да отпочне израду мапе пута, укључујући и преговоре са партнерима, и да званично што пре одобри мапу пута”.

Закон о националним парковима је прилагођен након веома дугог процеса консултација. У октобру 2014. године организоване су јавне расправе на територијама свих националних паркова, као и у Београду. Након тога наступио је дуг период тишине, а закон је донет у септембру 2015. године након многих консултација и усвајања измена и допуна у Народној скупштини. Спровођење новог закона представљаће праву промену за српске власти, нарочито за национални парк Шар-планина који се налази на Косову.

На пример, у октобру 2015. године, два дана након што је Закон о националним парковима измењен у Народној скупштини Србије, раднике Јавног предузећа „Национални парк Шар-планина”, који је под надлежношћу српске Владе, ухапсила је косовска полиција и оптужила их за нелегално сечење шума. Поред тога, у истом периоду, српска Влада је издала „ноту упозорења” инвеститорима заинтересованим за улагање у ски-центар Брезовица који се налази на Шар-планини.

Још један пример је Одлука о изради измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене Националног парка Копаоник („Службени гласник РС”, бр. 32/2015 и 81/2015). Овом одлуком се праве измене на територији националног парка и даје се могућност инвеститорима да граде у претходно заштићеним зонама. Један од главних аргумената за измене и допуне Плана поменутог у Одлуци је потреба да се омогуће инвестиције на територији парка и око ње.

Нацрт закона о заштити природе – обављене су консултације са јавношћу, а извештај о консултацијама је објављен на сајту Министарства. Закону о заштити природе и даље недостају елементи за потпуно преношење Директиве о птицама и Директиве о стаништима у национално законодавство. Финансирање заштите природе ће остати слаба тачка овог закона.

Иако су нацрти поменутих закона израђени у истом периоду, они су имали различиту динамику измена и нису у потпуности уједначени.

Уредба о правилној процени – већ готово две године постоји информација о нацрту ове уредбе, али не постоји текст који је доступан јавности нити је одржана расправа.

#### **Даљи изазови у сектору за заштиту природе су следећи:**

- Недостатак дијалога између државних органа и цивилног друштва о заштити врста и станишта и искључивање цивилног друштва из процеса доношења одлука. Један од недавних примера односи се на заштиту грлице (*Грлица, *Streptopelia turtur*, наведена је у Анексу II/2 Директиве Европске уније о птицама*) и обичне препелице (*Обична препелица, *Coturnix coturnix*, наведена је у Анексу II/2 Директиве Европске уније о птицама као врста за коју је лов дозвољен. Међутим, идентификована је као врста птице која има неповољан статус у погледу очувања у Европи*). С обзиром на то да су у Србији обе врсте у великој опасности од прекомерног лова, ОЦД већ годинама заговарају измене националних прописа и ловостај за те врсте. Након низа покушаја, коалиција од 50 НВО за заштиту природе је успела да, током последњег састанка са властима (Министарство пољопривреде и заштите животне средине – Управа за шуме, задужена за питања лова), издејствује бар две године ловостаја на грлице (25. јуна 2015. године). Одлука министра је требало да буде објављена у Службеном гласнику.

Међутим, неких 15 дана касније, током седнице са председником Владе Србије у Народној скупштини Републике Србије, један посланик је покренуо питање лова на грлице. Рекао је „да ће Србија изгубити много новца зато што постоји група људи која штити афричке птице и угрожава бизнис са страним ловцима”. Председник Владе је рекао „да га није брига за неке тамо птице и да Србија треба да посматра економске интересе”.

Након ове интервенције, Министарство пољопривреде и заштите животне средине није увело ловостај и није испоштовало договор са ОЦД.

- Јачање сарадње са другим секторима (лов, риболов, пољопривреда). Сектор за заштиту природе треба да буде више укључен у израду закона у другим секторима (на пример, током израде новог Закона о пољопривредном земљишту).
- Веома слабо спровођење и примена правних прописа, нарочито на локалном нивоу. Услед слабе сарадње и одсуства интересовања локалних органа (полиција, инспекција, суд), готово је немогуће предузети законске мере против незаконитог лова (нарочито у случају употребе различитих средстава, уређаја или метода хватања, убијања и ловљења у великим размерама, као и неселективног хватања, убијања и ловљења. Друштво за заштиту и проучавање птица Србије (огранак организације *Bird Life* у Србији), пријавило је велики број случајева локалној полицији, обављено је неколико „истрага” на терену, али нису предузете даље мере.

## ПРЕПОРУКЕ

Кључне препоруке су следеће:

- Измена и допуна Закона о националним парковима постављањем ефикаснијих циљева заштите, система управљања итд. у оквиру Националног парка Шар-планина. прецизније формулисање чланова који се односе на одлуку о границама националних паркова, правилима и поступцима за промену граница итд.;
- Потпуна примена начела одрживог развоја и заштите природних заштићених подручја од све бројнијих енергетских пројеката са могућим негативним утицајима на животну средину;
- Измена и допуна Закона о заштити природе и подзаконских аката који се односе на еколошку мрежу *Natura 2000*;
- Укључивање представнике организација цивилног друштва у радне групе за израду нацрта закона и развој политике;
- Јачање капацитета на локалном и националном нивоу за спровођење правних прописа;
- Развијање система за одрживо финансирање заштите природе, опредељивање средстава из државног буџета за одређивање локација у оквиру мреже *Natura 2000*;
- Изградња капацитета полиције, инспектората и судства за прописе које се односе на заштиту врста.



## 6. Индустриско загађење

### ПРЕГЛЕД

Нетретиране индустриске и комуналне отпадне воде, воде од одводњавања пољопривредног земљишта, као и загађење у вези са речним превозом и термоелектранама (ТЕ), главни су извори загађења у Србији.

Количина опасног отпада произведеног у Србији који долази из свих фабрика, укључујући постројења која су у обавези да прибаве интегрисану дозволу, износи око 100.000 t годишње<sup>9</sup>. У Републици Србији не постоји постројење за третман отпада.

До сада је у Србији, од 196 оператера који су у обавези да прибаве интегрисану дозволу, за само њих 17 издата интегрисана дозвола (7 у АП Војводини).

Када је реч о индустриском загађењу, у Србији постоји значајан проблем са „историјским” загађењем. Опасни и индустриски отпад налази се у компанијама које су престале са радом или се налазе у стечају и не поседују ресурсе потребне за решавање овог проблема. На великом броју локација леже огромне количине потпуно незбринутог отпада, које представљају претњу животної средини.

У 2015. години средства из државног буџета одобрена су за пројекте преузимања историјског отпада на две велике локације – „Прва искра” Барич и ЕКО-ГАС Шабац. Око 120 милиона динара већ је употребљено да би се одложило око 750 t опасног отпада у Баричу. Количина отпада тренутно одложеног у Шапцу је око 92 t и планирано је да се потроши неких 10 милиона динара државног новца током овог пројекта.

Грубе процене показују да тренутно има више од 5000 тона опасног отпада који лежи незбринут по Србији и налази се у компанијама у процесу реструктурирања.

### ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

#### Развој догађаја

У области контроле индустриског загађења и управљања ризиком, главна законодавна правила налазе се у **Директиви о индустриским емисијама (2010/75/EУ)** и Директиви **Seveso II (96/82/E3)** о контроли опасности од великих акцидентата који укључују опасне материје.

Директиви о великим ложиштима за сагоревање (2001/81/E3) и Директиви о интегрисаном спречавању и контроли загађивања (2008/1/E3) дат је велики приоритет, пошто су за њихову примену потребни додатни ресурси. Ове две директиве сада су обједињене у Директиву о индустриским емисијама (2010/75/EУ).

Само **неки делови** Директиве о индустриским емисијама (2010/75/EУ) су **пренети у национално законодавство** у Србији, преношењем Директиве 1996/61/E3 о интегрисаном спречавању и контроли загађивања у Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања (ИСКЗ) и његове подзаконске акте.

У пост-скрининг документу за Поглавље 27 наводи се да ће пуно преношење Директиве о индустриским емисијама(2010/75/EУ) у Републици Србији за део о интегрисаном спречавању

<sup>9</sup> <http://www.ekapija.com/website/sr/page/314087>.

и контроли загађивања бити постигнуто до **2018. године** кроз амандмане на Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања.

У **марту 2015. године** Скупштина Србије је усвојила предложене измене и допуне Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања које се односе на продужење рока за дозволе, који је, за постојећа постројења, сада утврђен до **2020. године**. Такође, за нова постројења, измене и допуне предвиђају да постројење или погон за сагоревање може радити без дозволе додатних **240 дана** након што му је дозвољен пробни рад, ако су претходна испитивања и тестови током пробног рада на нивоу прописаних граничних вредности емисије.

То је очигледно потпуно супротно препорученим налазима из Извештаја о процени институционалног оквира за Директиву о интегрисаном спречавању и контроли загађивања и Директиву о индустријским емисијама из октобра 2013. године, у којима се наводи: „Како садашњу праксу пробних периода треба ограничити, релевантне податке и извештаје о примени треба заснивати на прорачунима и резултатима из других постројења. Важно је да ове податке и прорачуне провере стручњаци. Како су и у Министарству рударства и енергетике и у Покрајинском секретаријату за урбано планирање, изградњу и заштиту животне средине (ПСУПИЗЖС) доступни стручњаци за буку, тло, отпад итд, њихов задатак стога треба проширити на проверу података и извештаја”<sup>10</sup>. Ово је такође могуће кршење недавне одлуке Министарског савета Енергетске заједнице о примени одредаба Директиве о индустријским емисијама у случају нових погона.

**Поглавље III Директиве о великим постројењима за сагоревање** – у Србији је успостављен изванзаконски оквир за тему коју покрива Поглавље III Директиве о индустријским емисијама, у виду претходног преношења раније Директиве о великим постројењима за сагоревање (2001/80/ЕЗ) у национално законодавство.

Уредбом о граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздух („Службени гласник РС”, бр. 71/10 и 6/11 – испр.) делимично су пренете одредбе Директиве о великим постројењима за сагоревање (2001/80/ЕЗ) у национално законодавство.

Постоји план из два корака за преношење Поглавља III Директиве о индустријским емисијама у национално законодавство:

1. у **2015. години** кроз **нову уредбу** о граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздух из погона за сагоревање, и
2. до **јула 2017. године** кроз **измене и допуне Уредбе** о граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздух из погона за сагоревање.

Преношење у национално законодавство одредаба Директиве о индустријским емисијама које се односе на приступ јавности информацијама планирано је за **2018. годину**.

„Правне тековине у области заштите животне средине”, у оквиру Уговора о Енергетској заједници, укључују, између осталог:

Директиву 2001/80/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2001. године о ограничењу емисија одређених загађујућих материја у ваздух из **великих погона за сагоревање**, и (v) Поглавље III, Анекс V и члан 72. ст. 3–4. Директиве 2010/75/ЕУ Европског парламента и Савета од 24. новембра 2010. године о **индустријским емисијама**.

<sup>10</sup> [http://ippcserbia.org/dokumenta/127/IPPC%20Serbia\\_11012934.pdf](http://ippcserbia.org/dokumenta/127/IPPC%20Serbia_11012934.pdf).

Директиву 2001/80/ЕЗ о ограничењу емисија одређених загађујућих материја у ваздух из великих постројења за сагоревање треба спровести **до 31. децембра 2017. године**, док је за Поглавље III, Анекс V и члан 72. ст. 3–4. Директиве 2010/75/ЕУ о индустријским емисијама (интегрисано спречавање и контрола загађивања) временски оквир **од 1. јануара 2018. године за нове погоне**. За постојеће погоне, Србија ће применити те одредбе најкасније **до 1. јануара 2018. године**. Пре тог датума, Србија ће настојати да примени одредбе Поглавља III и Анекса V у најкраћем року, нарочито у случају модернизације постојећих постројења.

У погледу Директиве о ВПС, Србија треба да утврди национални план за смањење емисије, као и да сачини списак погона који намеравају да користе опцију ограниченог рада (механизам изузимања) до краја 2015. године.

### Изазови

Постоје бројни проблеми у области индустријског загађења, али дефинитивно највећи су организовањо одлагање опасног историјског отпада, као и спровођење прописа о спречавању загађивања животне средине проузрокованог акцидентима.

Такође, казнена политика се мора знатно побољшати, тако да се загађивачи увек сматрају одговорнима.

### **ПРЕПОРУКЕ**

Омогућити довољан временски оквир и широко учешће јавности у складу са Архуском конвенцијом (док су све опције још увек отворене) приликом израде и усвајања националног плана за смањење емисија за енергетски сектор, који обухвата термоелектране.

**Seveso (II и III), азбест, VOC боје, жива, еко-знак, поплаве и EMAS нису обухваћени овим прегледом.**

## **7. Климатске промене**

### **ПРЕГЛЕД**

Српска Влада је почела да посматра климатске промене као важно питање након незапамћених поплава 2014. године. У периоду који је обухваћен извештајем учињени су први кораци ка успостављању националне климатске политике. Земља је преузела своју прву обавезу у погледу смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште достављањем свог Планираног и на националном нивоу утврђеног доприноса (INDC) Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама (UNFCCC). Нажалост, понуђени допринос од -9,8% у поређењу са нивоима из 1990. подразумева *de facto* пораст емисија гасова са ефектом стаклене баште у поређењу са 2013. годином. Поред тога, како је видљиво из нацрта двогодишњег ажурираног извештаја, скупови података о емисијама који сежу до 1990. нису конзистентни, с обзиром на различити географски обухват података о емисијама.

Предстојећи самит о клими у Паризу у децембру 2015. године, као и израда Националне стратегије за климатске промене у годинама које долазе донеће и значајне прилике да се коригује преузета обавеза усклађивањем са циљевима ЕУ у погледу климе до 2030. године, као и са дугорочним циљем који се протеже до 2050. године. Дугорочни циљ укључује ефективну

декарбонизацију привреде, при чему је ЕУ преузела обавезу да смањи своје емисије гасова са ефектом стаклене баште за 80–95% у поређењу са нивоима из 1990. То се мора одразити у националним стратегијама како би се дао прави сигнал за даље инвестиције и планирање у другим привредним секторима, нарочито у енергетици.

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### Развој догађаја

У периоду обухваћеним извештајем учињени су важни кораци ка развоју климатске политике у Србији.

У новембру 2014. године **основан је Национални савет за климатске промене**. Српска Влада основала је Национални савет за климатске промене<sup>11</sup> с циљем да прати развој и спровођење климатске политике у Србији. Ово тело је задужено да предлаже мере за ублажавање и прилагођавање, као и да обезбеди то да Србија унапређује своју климатску политику, у складу са обавезама које произлазе из приступања ЕУ и Оквирне конвенције Уједињених нација о климатским променама. Савет окупља представнике одговарајућих националних тела (министарства, агенције и канцеларије) и академске заједнице, али представници ОЦД за сада у њега нису укључени. Савет је одржао две седнице – оснивачку седницу 26. јануара и другу седницу 30. јуна. Према саопштењима за медије које је издало Министарство<sup>12</sup>, на седници се расправљало о општој потреби да се подигне ниво свести о климатским променама у Србији, о потреби за координацијом рада више сектора, као и о кључним документима припремљеним за то да се испуне обавезе према Оквирној конвенцији Уједињених нација о климатским променама – нарочито планирани и националном нивоу утврђени допринос (INDC), први двогодишњи ажурирани извештај и друго национално саопштење. Међутим, чини се да се о INDC расправљало само након што га је Влада усвојила, па се може закључити да је стварни утицај Савета до сада бивао ограничен. Ово тело је само по себи велики корак напред у правцу координације различитих сектора и заинтересованих страна. У блиској будућности треба га што боље искористити, а и јавност треба боље информисати о његовим активностима. То се лако може обезбедити омогућавањем сталног приступа састанцима Савета за ОЦД.

**Планирани и на националном нивоу утврђени допринос.** Земља је 11. јуна доставила на разматрање своју обавезу у вези са климатским променама за самит о клими у Паризу. Обавеза коју је Србија преузела у вези са климатским променама показује да је циљ Србије да смањи своје емисије гасова са ефектом стаклене баште за 9,8% у поређењу са 1990, што заправо указује на стварни пораст од 15%, с обзиром на то да су емисије већ смањене за четвртину. Одлука да се настави са таквом обманујућом, неамбициозном обавезом је јасан показатељ да Влада нема вољу да се истински позабави климатским променама и усклади своју политику са ЕУ. Штавише, документ не нуди ниједну конкретну меру за остваривање циља, већ оставља све кључне одлуке за Националну стратегију за климатске промене, која, према последњем Плану

---

<sup>11</sup> МПЗЖС (2014), Основан национални савет за климатске промене:

<http://www.eko.minpolj.gov.rs/osnovan-nacionalni-savet-za-klimatske-promene/>.

<sup>12</sup> Саопштења МПЗЖС (2015): <http://www.mpzss.gov.rs/podizanje-javne-svesti-gradjana-jedan-od-prioriteta-u-borbi-protiv-klimatskih-promena/>; <http://www.mpzss.gov.rs/odrzana-druga-sednica-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene/>.

за преношење и спровођење правних тековина ЕУ за Поглавље 27<sup>13</sup>, треба да буде развијена до 2018. године.

Напокон, није било процеса јавне расправе за овај веома значајан документ, упркос смерницама<sup>14</sup> које су припремили Институт за светске ресурсе (WRI) и Програм Уједињених нација за развој (UNDP). Планирано смањење емисије од 9,8% објављено је заинтересованој јавности на јавном слушању у Скупштини у априлу 2015. године. Недостатак јавне расправе показује да друштво у целини није укључено у остваривање овог климатског циља.

**Први двогодишњи ажурирани извештај.** У октобру је први двогодишњи ажурирани извештај представљен и отворен за коментаре на 20 дана. Експертска анализа документа указује на то да је он био заснован на нетачним и незваничним подацима, као и на нацрту стратегије о енергетици.<sup>15</sup> То изазива озбиљну забринутост у вези са пројекцијама будућих емисија. Штавише, документ представља сценарија у којима земља не испуњава своје обавезе које проистичу из Енергетске заједнице а у вези су са уделом обновљивих извора енергије. То је неприхватљиво па је потребно ревидирати нацрт документа.

**Национална стратегија борбе против климатских промена с акционим планом.** Остварен је ограничен напредак у поступку јавне набавке за *Израду Стратегије за климатске промене заједно са њеним акционим планом*. Након дугог периода без активности састављена је кратка листа кандидата. То је већ изван планираног распореда, али постоји нада да ће стварни рад на стратегији борбе против климатских промена започети у 2016. години. Од стратегије се очекује да утврди мере помоћу којих ће Србија остварити свој први климатски циљ. Од суштинског значаја ће бити да се ова стратегија искористи за повећање амбициозности тренутне обавезе у вези са климатским променама. Стварни, правно обавезујући циљеви у вези са климатским променама морају бити у складу са циљем ЕУ у вези са смањењем емисија од 40% до 2030. године. Циљеви за 2050. годину такође морају бити обухваћени стратегијом.

**Систем ЕУ за трговање емисијама (EU ETS)** У септембру 2014. године Влада Србије усвојила је Закључак о успостављању институционалне организације за имплементацију система за мониторинг, извештавање и верификацију (МИВ) за систем ЕУ за трговање емисијама. Надлежно министарство започело је преношење Уредбе о механизмима за мониторинг и извештавање о емисијама гасова са ефектом стаклене баште. Успостављање система за мониторинг, извештавање и верификацију планирано је у оквиру финансијског инструмента ИПА 2013, али је процес одложен због недостатка децентрализованог система за имплементацију који треба да се успостави у оквиру Министарства финансија. Израђен је преднацрт Закона о систему смањења емисија гасова са ефектом стаклене баште. Заинтересованој јавности, нарочито индустрији, локалним властима и ОЦД пружена је прилика да се упознају са овим документом. Радна група за израду овог правног акта успостављена је у априлу, уз ОЦД укључене у ову радну групу. Овај приступ, заједно са сличним искуством у раду на закону о одговорности за штету нанету животној средини, представљају ретке, али веома позитивне примере инклузивног процеса доношења одлука. Имајући то на уму, надамо се да ће се овај приступ практиковати и у будућности.

---

<sup>13</sup> Влада Републике Србије (2015): Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – животна средина и климатске промене. Доступно на: [http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb\\_dl=71](http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=71).

<sup>14</sup> UNDP & WRI (2015): Designing and Preparing Intended Nationally Determined Contributions. Доступно на: [http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/indcs\\_may27\\_v2.pdf](http://mitigationpartnership.net/sites/default/files/indcs_may27_v2.pdf).

<sup>15</sup> Нацрт стратегије развоја енергетике Републике Србије био је још у скупштинској процедури током периода на који се извештај односи и усвојен је у децембру 2015. године.

**Прилагођавање** Постоји значајна потреба за вертикалном сарадњом и побољшањем координације да би се оснажиле заинтересоване стране на локалном нивоу за спровођење мера за ублажавање климатских промена и прилагођавање климатским променама. Уочен је веома низак ниво учешћа у иницијативи „Пакт градоначелника за прилагођавање климатским променама”.

**Постскрининг документ.** У јулу 2015. године МПЗЖС објавило је нацрт постскрининг документа, у ком се анализирају административне и финансијске потребе Министарства неопходне за усклађивање националног законодавства са правним тековинама ЕУ. У документу се такође утврђује временски оквир за преношење и спровођење правних тековина ЕУ из области климе. И овај документ је израђиван у нетранспарентном процесу, са екстремно ограниченим временом остављеним цивилном друштву, локалним властима и приватном сектору за њихове коментаре (10 радних дана за 300 страна, уз нејасне и променљиве рокове). Влада је усвојила овај документ у септембру, и он је сада познат под називом *Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – животна средина и климатске промене*. Постојање овог плана је свакако корак напред, али остаје тешко проценити његову финансијску изводљивост пошто недостају основни подаци. Административни капацитети сигурно неће бити проширени, с обзиром на то да, према плану, највећи део правних тековина ЕУ треба пренети у национално законодавство до 2018. године. У погледу садржаја, највише нас брине чињеница да планови у вези са климатским променама не одговарају Климатском и енергетском оквиру ЕУ ни за 2030. нити за 2050. годину, а тај оквир је неодојиви до климатске политике ЕУ.

## Изазови

**Ограничени административни капацитети.** У садашњој Влади, од априла 2014. године, Одсек за климатске промене налази се у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине, које је одговорно за климатску политику, док је Одсек за одрживи развој и климатске промене у сектору енергетике у оквиру Министарства рударства и енергетике. Иста административна јединица постојала је у оквиру ранијег Министарства за енергетику, развој и заштиту животне средине, што указује на то да није ни разматран интегрисани приступ климатским променама. Одсек је административна подјединица Сектора за међународну сарадњу и европске интеграције.

Положај јединице надлежне за климатске промене одражава значај климатских промена у смислу да се оне виде као питање мањег значаја. Штавише, Одсек за климатске промене у МПЗЖС, према НРАА<sup>16</sup>, има само петоро запослених. Међутим, вредно је помена да су одређени помаци у агенди политике у области климатских промена резултат посвећеног рада Одсека за климатске промене. С обзиром на интензивне законодавне и стратешке активности планиране за наредне три године, евидентно је да ће Одсеку бити потребна значајна административна подршка.

**Укључивање деловања у области климе у друге политике.** Значајан недостатак укључивања климатске политике је још увек евидентан у другим секторима, при чему нацрт

---

<sup>16</sup> Канцеларија за европске интеграције (2014): Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (НРАА). Доступно на:

[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_eng\\_2014\\_2018.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_eng_2014_2018.pdf).

*Националне стратегије развоја енергетике до 2025. године са пројекцијама до 2030. године* представља најочигледнији пример. Нацрт Стратегије показује да Влада још увек планира да се умногоме ослања на фосилна горива, нарочито угаљ, све до 2050. године. Стратегија не узима у обзир будуће цене угљен-диоксида који ће Србија морати да плаћа након приступања ЕУ. То показује потпуни недостатак разумевања значаја климатских промена и њиховог будућег утицаја на српски сектор енергетике и привреду у целини. Упркос чињеници да је у другој половини године организовано неколико јавних догађаја<sup>17</sup>, јавна расправа о развоју климатске политике је у веома раној фази. Потребан је много отворенији приступ и приступ са више поверења према цивилном друштву да би се интензивирао дијалог о будућој климатској политици и држао корак са ЕУ.

**Недостатак финансијских средстава за деловање у области климе.** Укидање фонда за животну средину има негативан утицај и на деловање у области климе. Даље одсуство деловања у области климатских промена се обично политички оправдава тиме што оно пуно кошта, док се истовремено индустрији фосилних горива и рударству дају велике субвенције.

## ПРЕПОРУКЕ

Политику Србије у области климе треба формулисати тако да у потпуности буде у сагласности са климатском политиком ЕУ и обавезама на основу *UNFCCC*-а. То значи да оквир климатске и енергетске политике ЕУ до 2030, као и мапа пута до 2050. године морају бити узети у обзир приликом формулисања будуће националне стратегије за климатске промене. Ови циљеви ЕУ се морају у потпуности одразити и у другим секторима, те је потребна и свеобухватна ревизија нацрта Стратегије за развој енергетике. Штавише, мере за ублажавање климатских промена и прилагођавање климатским променама морају бити резултат међусекторске сарадње између надлежних министарстава и партнерства са локалним властима, пословним сектором и цивилним друштвом.

Коалиција 27 позива српску Владу да хитно предузме следеће специфичне мере:

- да преиспита INDC најкасније до краја 2018. године да би га ускладила са циљем ЕУ за 2030. годину и да би обезбедила да земља остварује стварно смањење емисија од преко 40% у поређењу са нивоом из 1990. године;
- да више користи Национални савет за климатске промене и позива представнике ОЦД на његове састанке;
- да преиспита нацрт двогодишњег ажурираног извештаја у складу са коментарима које је доставило цивилно друштво;
- да тражи од МПЗЖС да обезбеди широко учешће цивилног друштва и других заинтересованих страна у изради националне стратегије за климатске промене од самог почетка рада на њеној припреми;

---

<sup>17</sup> Иницирала их је и подржала Амбасада Републике Француске у Србији.

- да повећа број државних службеника у министarствима који се баве утицајем климатских промена у различитим секторима и да се фокусира на подизање њихових капацитета;
- да обезбеди обавезне обуке за локалне самоуправе како би оне могле проценити изложеност климатским променама и рањивост те израдити акционе планове за ублажавање климатских промена и прилагођавање климатским променама;
- да разради финансијски механизам како би подржала стратешке приоритете, између осталог, пребацивањем средстава намењених субвенцијама за загађујућа фосилна горива на деловање у области климе и климатских промена.



### **Закључак: И даље много препрека које треба савладати**

Национална стратегија за одрживи развој Републике Србије (2008), као полазна основа за развој НЕАС-а, дефинише чланство у ЕУ као кључни национални приоритет. Влада Србије дефинисала је неколико приоритетних области за процес преговарања и политика у области животне средине је међу тим приоритетима (уводни говор председника Владе у Скупштини, у мају 2014). Национална стратегија Републике Србије за апроксимацију у области животне средине – НЕАС (2011) наглашава сложеност, административне и финансијске изазове у процесу преговора у Поглављу 27. Отуд је у протеклом периоду, како је горе показано, остварен мали напредак у приближавању законодавству ЕУ.

Хоризонтална и међусекторска координација активности Владе је слаба. Политика у области климе је типичан пример недостатка заинтересованости креатора политика за то да развију дугорочне стратегије. Већина активности је заснована на пројектима и финансира се из спољних извора. Такав приступ „одозго надоле” оставља утисак да постоји форма коју треба испунити, а да државни органи улажу минималне напоре да ангажују ширу јавност и цивилно друштво, чак и када поступак подразумева инпут „одоздо нагоре”.

Као што је већ објашњено, Поглавље 27 обухвата много различитих области, од којих неке захтевају посебну пажњу, а неке системске промене, али свака од њих захтева веће учешће јавности, подизање нивоа свести и креатора политика и доносилаца одлука, као и шире јавности, и свака од њих захтева стална улагања у едукацију и експертизу.

## Референце

Одлука о изради измена и допуна Просторног плана подручја посебне намене Националног парка Копаоник („Службени гласник РС”, бр. 32/2015 и 81/2015).

Расправа у Народној скупштини Републике Србије о афричкој грлици,  
<https://www.youtube.com/watch?v=zVtegh-sfys>.

Нацрт закона о пољоприведном земљишту,  
<http://www.mpzss.gov.rs/download/Zakoni/4827010.0064.25-1.pdf>.

Нацрт закона о заштити природе, [http://www.eko.minpolj.gov.rs/dokumenti/?wpfb\\_cat=17#wpfb-cat-17](http://www.eko.minpolj.gov.rs/dokumenti/?wpfb_cat=17#wpfb-cat-17).

Канцеларија за европске интеграције (2014): Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (NPAА). Доступно на:  
[http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_eng\\_2014\\_2018.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_eng_2014_2018.pdf).

Влада Републике Србије (2015): Нацрт Националне стратегије за развој енергетике до 2025. године са пројекцијама до 2030. године. Доступно на:  
[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta\\_procedura/2014/113-14Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/akta_procedura/2014/113-14Lat.pdf).

Влада Републике Србије (2015): Планирани и на националном нивоу утврђени допринос Републике Србије за Оквирну конвенцију Уједињених нација о климатским променама. Доступно на:  
[http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Serbia/1/Republic\\_of\\_Serbia.pdf](http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Serbia/1/Republic_of_Serbia.pdf).

Влада Републике Србије (2015): Статус и планови преношења и спровођења правних тековина ЕУ за Поглавље 27 – животна средина и климатске промене. Доступно на:  
[http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb\\_dl=71](http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/?wpfb_dl=71).

Незаконити лов, примери и мишљења, <http://www.srbijalov.com/index.php?readmore=1002>.  
<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/2010384/Krivolov+na+prepelice+na+severu+Ba%C4%8Dke.html>

Закон о националним парковима,  
<http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2015/2186-15%20lat.pdf>.

Министарство пољопривреде и заштите животне средине (2015): Нацрт двогодишњег ажурираног извештаја за Оквирну конвенцију Уједињених нација о климатским променама. Доступно на:  
[http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/FINAL\\_FBUR\\_predlog.pdf](http://www.klimatskepromene.rs/uploads/useruploads/Documents/FINAL_FBUR_predlog.pdf).

Извештај са јавне расправе о нацрту закона о заштити природе,  
<http://www.eko.minpolj.gov.rs/izvestaj-sa-javne-rasprave-na-nacrt-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-prirode-u-pojednostima/>

Конфликт у вези са Шар-планином током октобра 2015,  
<http://www.srbija.gov.rs/vesti/vest.php?id=249129>.

<http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=206491>