

POGLAVLJE 27 U SRBIJI: JOŠ UVEK U PRIPREMI

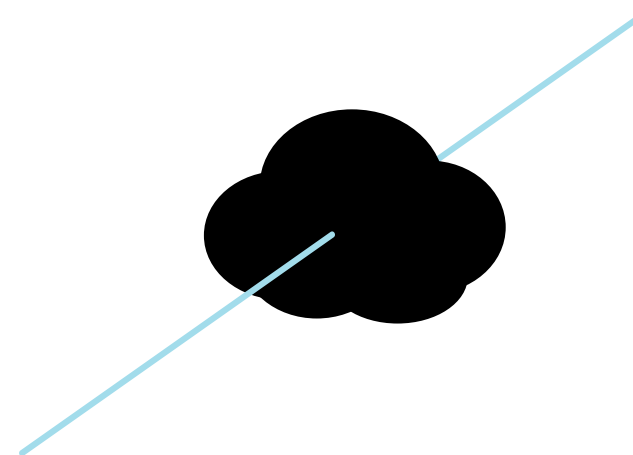


Izveštaj iz senke za poglavlje 27
životna sredina i klimatske promene



KOALICIJA27

POGLAVLJE 27 U SRBIJI: JOŠ UVEK U PRIPREMI



Izveštaj iz senke za poglavlje 27

-

životna sredina i klimatske promene

Period na koji se izveštaj odnosi: septembar 2015. – oktobar 2016.

IMPRESUM

© Koalicija 27 (2017) Poglavlje 27 u Srbiji: još uvek u pripremi

Izdavač: Mladi istraživači Srbije, Bulevar umetnosti 27, 11 000 Beograd

Urednik: Jovana Dragić

Autori: Koalicija 27 - Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Centar za ekologiju i održivi razvoj, Centar za unapređenje životne sredine, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, GM Optimist, Jedan Step en Srbija, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN), NVO Fraktal, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu (WWF)

Lektura za engleski jezik: James May

Prevod s engleskog: Ivana Andrić

Dizajn: Jelena Šušnjar, Nikola Andrić

Štampa: Štamparija Format

Tiraž: 400

Beograd, 2017.

SADRŽAJ

Impresum	4	05. INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE I UPRAVLJANJE RIZICIMA	28
UVOD	8	PREGLED	28
01. HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO	10	ZAKONSKI OKVIR	28
PREGLED	10	SPROVOĐENJE PROPISA	29
ZAKONSKI OKVIR	10	FINANSIRANJE	30
SPROVOĐENJE PROPISA	11	PREPORUKE	30
FINANSIRANJE	13	06. UPRAVLJANJE HEMIHALIJAMA	31
PREPORUKE	14	PREGLED	31
02. KVALITET VAZDUHA	16	ZAKONSKI OKVIR	32
PREGLED	16	SPROVOĐENJE PROPISA	35
SPROVOĐENJE PROPISA	16	FINANSIRANJE	36
PREPORUKE	18	OSTALE VAŽNE INFORMACIJE	37
03. KVALITET VODE	19	PREPORUKE	37
PREGLED	19	07. KLIMATSKE PROMENE	39
ZAKONSKI OKVIR	20	PREGLED	39
SPROVOĐENJE PROPISA	20	ZAKONSKI OKVIR	39
FINANSIRANJE	22	SPROVOĐENJE PROPISA	46
PREPORUKE	22	FINANSIRANJE	47
04. ZAŠTITA PRIRODE	24	PREPORUKE	47
PREGLED	24	REFERENCE	50
ZAKONSKI OKVIR	24	Prilog 1. Uppedna tabela preporuka 2015. - 2016.	52
SPROVOĐENJE PROPISA	25	Prilog 2. Metodologija i lista autora (organizacija) po oblastima	62
FINANSIRANJE	26		
OSTALE VAŽNE INFORMACIJE	27		
PREPORUKE	27		

UVOD

Ovaj izveštaj bavi se ključnim događajima u oblasti životne sredine i klimatskih promena (Poglavlje 27 pravnih tekovina Evropske unije) u Republici Srbiji u periodu od septembra 2015. do oktobra 2016. godine. U izveštaju se ocenjuju ovi događaji i daju preporuke za jačanje procesa prenošenja i sprovođenja zakonodavstva EU obuhvaćenog poglavljem 27 u Republici Srbiji.

Godina 2017. je već četvrta godina u procesu pregovaranja o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji. Međutim, Poglavlje 27, najveće u pogledu zakonodavstva od 35 pregovaračkih poglavlja, tek treba da se otvori.

Zaštita životne sredine i ublažavanje klimatskih promena i prilagođavanje klimatskim promenama jesu ključni izazovi. Paket zakonodavstva EU uključen u Poglavlje 27 pruža Srbiji sveobuhvatnu mapu puta za dostizanje najvišeg nivoa zaštite životne sredine i reagovanja na klimatske promene. Međutim, obim i dugoročni ciljevi pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine i klime zahtevaju punu posvećenost Vlade. Da bi proces bio uspešan, političari moraju postaviti životnu sredinu i klimatske promene na višu poziciju na listi prioriteta. Čvrsta odlučnost biće neophodna da bi se rešili decenijama nagomilani problemi u oblasti životne sredine i odgovorilo na sadašnje i buduće izazove koje nameću klimatske promene.

Brzina napretka u 2016. godini bila je usporena šestomesečnim izostankom zakonodavnih aktivnosti, u periodu od marta do avgusta, zbog republičkih, pokrajinskih i lokalnih izbora koji su održani u aprilu. Iako je dinamičan politički proces od ključnog značaja za našu demokratiju, važno je imati na umu da životna sredina nema pravo glasa, a da klimatske promene neće čekati.

Uprkos приметnim zastojima tokom 2016. godine, načinjeni su neki važni koraci. Za finansiranje aktivnosti usmerenih na zaštitu životne sredine osnovan je Zeleni fond. Zeleni fond će funkcionisati kao budžetski fond, pod neposrednom kontrolom Ministarstva finansija. Iako to predstavlja pozitivan razvoj događaja, stavljanje dodele sredstava za zaštitu životne sredine pod kontrolu Ministarstva finansija nije optimalno. Pored toga, podzakonski akti kojima se uređuje Fond još uvek nisu usvojeni i ostaje da se vidi hoće li oni dodatno podriti efikasnost Fonda. Ipak, u dugoročnoj perspektivi ovakav razvoj događaja jeste pozitivan.

Bilo je i važnih događanja u vezi sa klimatskim promenama. Izrada Nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena počela je u drugoj polovini 2016. godine. To je važan korak u razvoju politike u oblasti klime, kojim se nadograđuje prvi klimatski cilj utvrđen INDC-em 2015. godine uoči Pariskog sporazuma. Izrada Nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena pruža dragocenu priliku za opsežniji politički dijalog o klimatskim promenama. Vlada mora pokazati posvećenost integrisanju klimatske politike u druge oblasti politike i usklađivanju postojećih obaveza u vezi sa klimatskim promenama

sa klimatskim ciljevima EU za 2020, 2030 i 2050. godinu. Rad na tome trebalo bi da otpočne neodložnom ratifikacijom Pariskog sporazuma.

Koaliciju 27 osnovala su 2014. godine organizacije civilnog društva prvenstveno radi monitoringa i doprinosa pregovorima u Poglavlju 27. Ovo je treći godišnji izveštaj koji Koalicija 27 objavljuje.

Izveštaj je zajedno pripremila jedanaest članica Koalicije 27: Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, Centar za ekologiju i održivi razvoj, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN Europe), Centar za unapređenje životne sredine, GM Optimist, NVO Fraktal, Jedan stepen Srbija, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu (WWF). Izveštaj je pripremljen uz značajnu podršku Kancelarije Fondacije Hajnrih Bel za Srbiju, Crnu Goru i Kosovo¹ i u saradnji sa Udruženjem za zdravlje i životnu sredinu (HEAL), koji je dao svoje komentare i mišljenja u vezi sa kvalitetom vazduha.

Izveštaj obuhvata sedam tematskih oblasti: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, kvalitet vode, zaštitu prirode, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, upravljanje hemikalijama (po prvi put) i klimatske promene. Izveštaj se ne bavi pitanjima upravljanja otpadom, zagađenja bukom, kao ni pitanjima civilne zaštite.

Izveštaj prati tematski okvir godišnjeg izveštaja Evropske komisije za Srbiju iz 2016. godine. U svakoj tematskoj oblasti bavimo se razvojem događaja u politici i zakonodavstvu, sprovođenjem propisa i finansiranjem i dajemo naše preporuke za unapređenje procesa.

Izveštaj sadrži i dva priloga: (1) uporednu tabelu preporuka iz izveštaja iz 2015. godine i ovogodišnjeg izveštaja i (2) objašnjenje metodologije i spisak autora (organizacija) za svaku oblast.

Članice koalicije žele da iskažu svoju spremnost da aktivno podrže pregovarački proces, nudeći svoju ekspertizu i kapacitete s ciljem da se postignu najbolji mogući rezultati, korisni za sve građane Srbije.

Ovaj izveštaj se objavljuje uz podršku programa CSOnnect koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC).

¹ Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova. Odluka autora je da u nastavku koriste naziv Kosovo bez asteriska, što ne odražava zvanični politički stav članova koalicije o statusu Kosova.

01. HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO

PREGLED

Ostvaren je izvestan napredak u usklađivanju Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, što će povećati mogućnost građana da uživaju pravo na informisanje i doprineti boljoj primeni Arhuske konvencije. Javna rasprava o proceni uticaja na životnu sredinu (PUŽS) odnosno strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SPU) bila je nedovoljno kvalitetna, a konsultacije su retko organizovane na transparentan i adekvatan način. Adekvatna primena odredaba Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu² i Direktive o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu³ prenetih u domaće zakonodavstvo ostaje opterećenje za državnu upravu i lokalnu samoupravu. Zeleni fond osnovan je pomoću amandmana na Zakon o zaštiti životne sredine; ali podzakonski akti koji treba da obezbede nezavisan nadzor, adekvatnu kontrolu trošenja javnih sredstava i odgovarajuću primenu načela „zagađivač plaća” još uvek nisu usvojeni. Period na koji se odnosi ovaj izveštaj karakteriše slaba zakonodavna aktivnost, a nadležni organi doneli su samo jedan od sedam planiranih zakonodavnih akata koji se odnose na horizontalno zakonodavstvo.

ZAKONSKI OKVIR

Ima napretka u usklađivanju Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja sa Arhuskom konvencijom i odgovarajućim pravnim tekovinama EU. Izmenjen i dopunjen Zakon o zaštiti životne sredine daje zadovoljavajuće definicije „informacija o životnoj sredini” i „organa javne vlasti”, koje su sada u skladu sa definicijama navedenim u Arhuskoj konvenciji. Dalje, u članu 78. stav 2. Zakona navodi se da se pristup informacijama o životnoj sredini ostvaruje u skladu sa zakonom kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja, čime se poništavaju prethodne neusaglašenosti između Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti životne sredine u pogledu obaveze državnih organa da postupaju u skladu sa utvrđenim rokovima. Kao rezultat, poboljšan je opšti zakonodavni okvir za pristup informacijama o životnoj sredini.

² Direktiva 2011/92/EU o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu (Directive 2011/92/EU on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment).

³ Direktiva 2001/42/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 2. juna 2001. godine o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu (Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment).

Zakon o potvrđivanju amandmana na Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu usvojen je 19. februara 2016. godine. Nema napretka u pogledu transponovanja Direktive o odgovornosti za životnu sredinu⁴. Prednacrt zakona o odgovornosti za životnu sredinu izrađen je u maju 2016. godine, ali je doneta odluka da je zakon srednjeg prioriteta i da neće biti usvojen pre 2017. godine.⁵ Planirano je da Zakon o potvrđivanju multilateralnog sporazuma između zemalja JIE za sprovođenje Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu bude usvojen do kraja perioda na koji se odnosi ovaj izveštaj; on, međutim, još uvek nije usvojen. Uredba o izmenama i dopunama uredbe kojom se utvrđuje lista projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu i projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu nije usvojena do kraja 2015. godine, kako je bilo planirano.⁶ Uprkos tome što je planirano donošenje zakona o nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka do kraja 2015. godine, ovaj zakon još uvek nije usvojen.⁷

Nekoliko akcionih planova koji je trebalo da budu usvojeni tokom perioda na koji se izveštaj odnosi nije usvojeno, uključujući akcioni plan za unapređenje administrativnih kapaciteta, višegodišnji plan za investicije i finansiranje i akcioni plan za sprovođenje nacionalnog programa zaštite životne sredine. Ova odlaganja ukazuju na to da zaštita životne sredine za zakonodavca ne predstavlja prioritet i ilustruju nedostatak kapaciteta za potpuno prenošenje pravnih tekovina EU u domaći pravni sistem.

SPROVOĐENJE PROPISA

Ostvaren je izvestan napredak u pogledu pravnog okvira za pristup informacijama o životnoj sredini. Međutim, pristup informacijama još uvek podleže arbitrarnoj odluci državnih službenika i omogućavanje pristupa ostaje ograničeno kad je reč o politički osetljivim dokumentima.

Kvalitet javne rasprave u postupku procene uticaja na životnu sredinu odnosno strateške procene uticaja na životnu sredinu je nizak. Javna rasprava se retko organizuje na transparentan i adekvatan način. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine je u obavezi da objavljuje sve pozive na javne rasprave i konsultacije na svom veb sajtu. Međutim, informacije o vremenu i mestu održavanja rasprava se često ne navode. Na primer, u periodu septembar–oktobar 2015. godine, međunarodne i mađarske organizacije upozorile su organizacije u Srbiji da su u toku konsultacije o projektu proširenja nuklearne elektrane Pakš u Mađarskoj. Konsultacije o proceni uticaja na životnu sredinu za nuklearnu elektranu Pakš nisu sprovedene na odgovarajući način i samo je malom broju OCD bilo omogućeno da neposredno u njima učestvuje. Nadležni organi često odlažu objavljivanje izveštaja o proceni uticaja na životnu sredinu i propuštaju da informišu zainteresovane

⁴ Direktiva 2004/35/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 21. aprila 2004. godine o odgovornosti za životnu sredinu u pogledu prevencije i uklanjanja štete nanete životnoj sredini (Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage).

⁵ Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene, Vlada Republike Srbije, str. 33.

⁶ Isto, str. 329.

⁷ Isto, str. 34.

strane o konačnim odlukama u vezi sa studijama o proceni uticaja na životnu sredinu.

Izrada Nacionalnog plana smanjenje emisija (NPSE), na osnovu Odluke D/2013/05/MC-EnC⁸ Saveta ministara Energetske zajednice, ukazuje na slabu primenu Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (Zakon o SPU). U članu 9. Zakona o SPU navodi se da je nadležni organ dužan da donese odluku o izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu nakon što je pribavio zvanično mišljenje državnog organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine. Prema informacijama dobijenim od Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, odluka o izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu još uvek nije usvojena. Ako organi odluče da ne sprovedu stratešku procenu uticaja na životnu sredinu za određena strateška dokumenta, kao u ovom slučaju, trebalo bi makar da formalno usvoje ovu odluku i objave je u Službenom glasniku Republike Srbije. Prema informacijama dobijenim od Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, odluka o tome da se ne izradi strateška procena uticaja na životnu sredinu takođe nije usvojena.

Nacrt NPSE dostavljen je Sekretarijatu Energetske zajednice 31. decembra 2015. godine.

Prema Direktivi 2001/42/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 27. juna 2001. godine o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu (Direktiva o SPU), „procena životne sredine je važan instrument za integrisanje razmatranja pitanja životne sredine u izradu i usvajanje određenih planova i programa koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu u državama članicama, jer ona obezbeđuje da se takav uticaj planova i programa koji se sprovode uzme u obzir tokom njihove izrade a pre njihovog usvajanja.” U članu 4. Direktive o SPU jasno se navodi da procenu uticaja na životnu sredinu treba obaviti tokom izrade plana ili programa, a pre njihovog usvajanja ili upućivanja u zakonodavni postupak. Na 10. sastanku Radne grupe Energetske zajednice za životnu sredinu predstavnici Republike Srbije izjavili su da „ukoliko NPSE postane deo pravnog sistema u Srbiji, sprovodiće se i strateške procene uticaja na životnu sredinu. Međutim, kako do kraja 2015. godine konačni dokument neće biti usvojen, ovo se još ne može predvideti”⁹. **Naš zaključak je da Republika Srbija propušta da sprovodi adekvatnu stratešku procenu uticaja na životnu sredinu u pogledu NPSE, ali je ipak načinila korake u pravcu primene odredaba (srpskog) Zakona o SPU i Direktive o SPU. Evropska komisija bi trebalo pažljivo da prati sprovođenje Direktive o SPU u Srbiji.**

Vlada Srbije priprema Treći nacionalni izveštaj o sprovođenju Arhuske konvencije. Upućen je poziv na javnu raspravu i prikupljeni su prilozi zainteresovanih strana. Međutim, dalje informacije nisu dostupne, uprkos uveravanjima da će javnost biti obavestena o daljim koracima u izradi izveštaja.

Ostaju i drugi važni problemi, kao što je nesposobnost državnih organa da pristupe

podacima preduzeća i da ih prikupe. Na primer, kada je Republika Srbija dostavila NPSE u decembru 2015. godine, OCD su postavile pitanje o izvoru informacija za izradu Plana. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine odgovorilo je da, na osnovu člana 4. Arhuske konvencije, pristup informacijama može biti ograničen u slučajevima kada treća strana smatra da su tražene informacije od velikog značaja i zbog toga ne želi da ih pruži. Štaviše, a veoma značajno, predstavnici Ministarstva su rekli da je Nacionalni plan smanjenja emisija izrađen bez podataka o emisijama iz celog industrijskog sektora i od svih zagađivača.

Prema članu 4. stav 4. Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, informacije o emisijama koje su važne za zaštitu životne sredine treba obelodaniti.

U godišnjem izveštaju poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2015. godinu napominje se da je uočen povećan broj žalbi u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja koje se odnose na životnu sredinu.¹⁰ Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine upućeno je 415 zahteva za informacije od javnog značaja, nakon čega je podneto 111 žalbi protiv Ministarstva. To je drugi najveći broj žalbi protiv nekog ministarstva, a veći broj žalbi ima samo Ministarstvo unutrašnjih poslova.¹¹ Prema podacima Poverenika¹², Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine četiri puta nije postupilo u skladu sa rešenjem Poverenika kojim se od Ministarstva zahteva da pruži informacije podnosiocima zahteva.

Tokom 2016. godine, do početka novembra, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti primio je 270 žalbi u vezi sa pristupom informacijama od javnog značaja koje se odnose na životnu sredinu. Više od polovine ovih žalbi (141) podneto je zbog tzv. ćutanja uprave. Od ukupnog broja od 270 žalbi, završen je postupak u 125 slučajeva; u 61 slučaju Poverenik je naložio da podnosiocu žalbe treba dostaviti informacije; u još 61 slučaju Poverenik je okončao postupak jer su u međuvremenu državni organi postupili u skladu sa zahtevom u pogledu slobodnog pristupa informacijama nakon intervencije Poverenika; a u 3 slučaja je žalba odbijena zbog formalnih nedostataka. U 82,8% slučajeva odbijenih zahteva, državni organi pozvali su se na zloupotrebu prava na informacije od javnog značaja kao na razlog za odbijanje zahteva za pristup informacijama.¹³

FINANSIRANJE

Fond za zaštitu životne sredine ukinut je 2012. godine, ali je Vlada nastavila da naplaćuje takse od zagađivača i preusmerila te prihode u državni budžet. Ubiranjem dažbina na ovaj način nije uspelo da se obezbedi redovno i sistematično finansiranje sektora zaštite životne sredine, a omogućena je dodela prikupljenih sredstava za druge svrhe.

8 Odluka Saveta ministara Energetske zajednice D/2013/05/IMG o sprovođenju Direktive 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2001. godine o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje (Decision of the Ministerial Council of the Energy Community D/2013/05/IMG-EnG: On the implementation of Directive 2001/80/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2001 on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants).

9 10th meeting of Energy Community Task force on Environment, 28th of October 2015, Energy Community Secretariat - Vienna, Austria (10. sastanak Radne grupe Energetske zajednice za životnu sredinu, 28. oktobar 2015, Sekretarijat Energetske zajednice, Beč, Austrija), <http://bit.ly/2bhWVbh>.

10 Republika Srbija, Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Izveštaj o sprovođenju zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja i Zakona o zaštiti podataka o ličnosti za 2015. godinu, str. 21, <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/IZVESTAJ2015/enizvestaj2015.pdf>.

11 Isto, str. 23.

12 <http://www.poverenik.org.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2015/IZVESTAJ2015/neizvršenaresenja2015.doc>.

13 Iz prezentacije Stanojle Mandić, zamenika poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti u Republici Srbiji na konferenciji „Arhus ogledalo” održanoj u Beogradu 18. novembra 2016. godine.

U februaru 2016. godine izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine osnovan je Zeleni fond Republike Srbije, koji će prikupljati sve takse u vezi sa životnom sredinom, sredstva i donacije iz različitih izvora s ciljem da se omogući efikasnije korišćenje sredstava namenjenih za zaštitu životne sredine. Zeleni fond osnovan je kao budžetski fond (otud će Ministarstvo finansija biti odgovorno za kontrolu dodele sredstava). Očekuje se da Zeleni fond počne da funkcioniše 1. januara 2017. godine. Međutim, po našim saznanjima, podzakonski akti neophodni za funkcionisanje Zelenog fonda još uvek nisu usvojeni (Zakon predviđa da podzakonski akti treba da budu usvojeni u roku od godinu dana od stupanja Zakona na snagu). Otud se neko vreme može očekivati da Zeleni fond ne bude potpuno funkcionalan. Nedostatak nezavisnog nadzora i adekvatne kontrole Zelenog fonda mogu imati negativne posledice u pogledu potrošnje javnih sredstava u sektoru životne sredine i procesa pristupanja EU, jer se u praksi ne obezbeđuje budžetska transparentnost u dovoljnoj meri. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine je već pripremlilo listu prioriteta oblasti na koje će Zeleni fond biti usmeren, uključujući listu prioriteta projekata za podsektor upravljanja otpadom i upravljanja otpadnim vodama. Međutim, ni lista projekata niti metodologija za odabir i prioritizaciju infrastrukturnih projekata u oblasti životne sredine nisu dostupne javnosti.

Naš zaključak je **da okvir za finansiranje u oblasti životne sredine**, uspostavljen Zakonom o zaštiti životne sredine, **neće biti delotvoran i neće doprineti primeni načela EU koja se odnose na životnu sredinu, naročito načela „zagađivač plaća“**. Sistem naknada za zagađivanje životne sredine utvrđen je Zakonom o zaštiti životne sredine kao izvor sredstava namenjenih za ostvarivanje ciljeva politike u oblasti životne sredine i zasnovan na načelu „zagađivač plaća“. Međutim, prema poslednjim izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu (član 2. tačka 15) ni naknade za zagađivanje životne sredine niti bilo koji drugi prihodi namenjeni za Zeleni fond nisu prepoznati kao izvor javnih sredstava. Neusklađenost ova dva pravna akta negativno će uticati na nedavno uspostavljen sistem finansiranja zaštite životne sredine. Na našu zabrinutost u vezi sa time smo već prethodno ukazali Delegaciji EU, 4. Decembra 2015. godine.¹⁴

PREPORUKE

Zakonski okvir

- Usvojiti sve neophodne podzakonske propise da bi se obezbedili dobro funkcionisanje i nezavisan monitoring Zelenog fonda.

Sprovođenje propisa

- Povećati učešće u postupcima javne rasprave kroz povećanje transparentnosti i inkluzivnosti procesa, naročito pružanjem pravovremenih informacija o raspravama i objavljenim izveštajima.

- Poboljšati postupak procene uticaja na životnu sredinu i strateške procene uticaja na životnu sredinu i proširiti listu projekata za koje je obavezna PUŽS i SPU.
- Obezbediti kumulativne procene uticaja na životnu sredinu, naročito za projekte malih hidroelektrana.
- Koristiti raspoložive kanale informisanja za informisanje zainteresovane javnosti i objavljivanje informacija o procenama uticaja na životnu sredinu na zvaničnim sajtovima lokalnih samouprava.
- Objavljivati investicione planove za poboljšanje upravljanja vodama i upravljanja otpadom na lokalnom nivou.
- Obezbediti adekvatno sprovođenje Arhuske konvencije i sprečiti selektivno sprovođenje i tendencioznu interpretaciju Konvencije od strane državnih organa.

Finansiranje

- Priznati naknade za zagađivanje životne sredine i druge prihode namenjene za Zeleni fond kao izvor javnih sredstava koja su rezervisana za finansiranje zaštite i očuvanja životne sredine.

¹⁴ <http://bit.ly/25UYnp8>.

02. KVALITET VAZDUHA

PREGLED

Nema napretka u pravcu usvajanja planova za kvalitet vazduha. Neophodno je bez odlaganja ubrzati usvajanje planova za kvalitet vazduha za Beograd i druge gradove, kao i obezbediti transparentnost procesa i učešće javnosti u procesu. Nacrt nacionalnog plana smanjenja emisija (NSPE) dostavljen je Sekretarijatu Energetske zajednice 31. decembra 2015. godine. Međutim, taj plan još uvek nije usvojen, a sam dokument nije javno dostupan; iz tog razloga ne možemo komentarisati sadržaj NPSE.

Kako je istaknuto u prethodnom izveštaju Koalicije¹⁵, treba obezbediti potpuno funkcionisanje sistema za monitoring kvaliteta vazduha da bi se mogli dati objektivni podaci o kvalitetu vazduha u zemlji. Srbija ima zadovoljavajući sistem za monitoring kvaliteta vazduha, koji je prethodnih godina dobijao podršku EU za infrastrukturu i izgradnju kapaciteta. Međutim, od ključnog značaja je to da nadležni organi održavaju i u dovoljnoj meri finansiraju sistem za monitoring.

SPROVOĐENJE PROPISA

Uopšteno govoreći, kvalitet vazduha u Srbiji pogoršao se u poređenju sa 2014. godinom. Nema napretka u usvajanju i primeni planova za kvalitet vazduha.

Dostupnost podataka iz sistema za monitoring i kvalitet podataka su lošiji nego 2014. godine. Štaviše, u dve od osam urbanih aglomeracija kvalitet vazduha se pogoršao u poređenju sa 2014. godinom. Dve urbane aglomeracije imaju isti kvalitet vazduha – veoma zagađen vazduh – kao i 2014. godine. Za tri urbane aglomeracije podaci nisu dostupni.

Iz godine u godinu kontinuirano varira broj potpuno funkcionalnih jedinica za automatsko merenje, a nedoslednosti postoje i u broju i tipu odabranih parametara koji će se pratiti. Naime, za 2015. godinu, PM10¹⁶, merene su na samo šest od četrdeset i jedne stanice za automatsko merenje (SAM), što je nedovoljno da se dobije šira slika o izloženosti opšte populacije zagađenju.

Ažurirani godišnji podaci o kvalitetu vazduha pokazuju da četiri urbane aglomeracije

od osam, koliko ih ima u Srbiji, spadaju u treću kategoriju kvaliteta vazduha, i u njima nekoliko zagađujućih materija prelazi granice tolerancije. U svih pet aglomeracija za koje su dostavljeni podaci kvalitet vazduha se pogoršao ili je ostao u istoj kategoriji – prekomerno zagađen.

Zakonom o zaštiti vazduha¹⁷ od lokalnih organa vlasti zahteva se da objavljuju mesečne izveštaje o kvalitetu vazduha na osnovu podataka prikupljenih iz lokalne mreže mernih stanica i sa mernih tačaka. Izveštaji bi trebalo da budu dostupni javnosti – objavljeni u medijima i na veb sajtovima organa autonomne pokrajine i organa lokalne samouprave. Međutim, naša analiza veb sajtova organa autonomne pokrajine odnosno lokalne samouprave pokazala je da je teško naći podatke o kvalitetu vazduha zbog loše organizacije informacija. U nekim slučajevima podaci su bili zastareli, dok su u drugim podaci bili ažurni, ali nisu bili predstavljeni onako kako je predviđeno zakonom. Prema Zakonu, izveštaji o kvalitetu vazduha moraju sadržati tabele, grafikone i tekstualno objašnjenje podataka. Međutim, izveštaji o kvalitetu vazduha često sadrže samo grafički prikaz podataka bez objašnjenja graničnih vrednosti. Granične vrednosti su pravno obavezujuće koncentracije zagađujućih materija u vazduhu koje se ne smeju prekoračiti. Prikazivanje podataka samo u formi grafikona otežava (nestručnoj) javnosti da tumači podatke i ne pokazuje jasno da li su emisije zagađujućih čestica u okviru dozvoljenih granica. **Dalje, ovi podaci se objavljuju najmanje mesec dana nakon što su zabeleženi; kao rezultat toga, javnost ne dobija pravovremene informacije o (visokim) nivoima zagađujućih materija u vazduhu kada su granične vrednosti pređene.**

Veliki broj podataka o kvalitetu vazduha prikupljenih širom zemlje na lokalnom nivou ne smatra se zvaničnim podacima. Standardi i pravila kojima se uređuje monitoring kvaliteta vazduha predviđaju da se kvalitet vazduha mora meriti korišćenjem automatskog sistema za merenje, kao što je državna mreža automatskih mernih stanica za monitoring kvaliteta vazduha, koju čini 37 stanica. Međutim, na mnogim lokacijama podaci o kvalitetu vazduha se mere manuelno u lokalnoj mreži mernih stanica. Iako ove merne stanice koriste akreditovane manuelne metode, Zakon ne priznaje podatke o kvalitetu vazduha izmerene na ovaj način. Time veliki obuhvat podataka o kvalitetu vazduha širom zemlje ostaje izvan zvaničnih statistika, kao i realan uvid u stanje kvaliteta vazduha u sredinama koje nisu pokrivene automatskim merenjima, što je naročito opasno kada se radi o lokalitetima na čijoj se teritoriji nalaze i evidentirani i neevidentirani zagađivači.

Takođe dosta zabrinjava postupak javne nabavke za pružanje usluge monitoringa kvaliteta vazduha na lokalnu (laboratorije). Kako je utvrđeno zakonom, ugovor se dodeljuje ponuđaču koji je ponudio najnižu cenu, bez obzira na kvalitet merenja i procese analize, per se. To znači da lokalni pravni subjekti sa visoko kvalifikovanim osobljem koji su investirali u opremu za automatsko merenje, uključujući mrežu Instituta za javno zdravlje, ne mogu dobiti ugovor, već će on biti dodeljen ponuđaču koji je dao najjeftiniju ponudu. Ovakav proces je pogrešan i treba uvesti postupak koji će voditi do najkvalitetnijih podataka.

15 https://rs.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/02/coalition27_shadow_report_2015.pdf.
16 RM10 su suspendovane čestice prečnika 10 mikrometara ili manjeg.

17 http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_vazduha.html.

PREPORUKE

Sprovođenje propisa

- Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje, i dostupnost podataka naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.
- Treba unaprediti međusektorsku saradnju da bi se omogućilo potpuno sprovođenje važećih pravnih propisa u zemlji.
- Lokalne samouprave/gradovi treba da poboljšaju kvalitet, vidljivost i pristup podacima o kvalitetu vazduha.

03. KVALITET VODE

PREGLED

Intenzivan razvoj događaja u planiranju u oblasti upravljanja vodama u jesen 2015. godine pokazuje da se u politici upravljanja vodama došlo do tačke preokreta. **Nažalost, pak, izgubljen je zamah i više od godinu dana kasnije Republika Srbija još uvek nije formalno usvojila Strategiju upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, niti revidiran Zakon o vodama, kao ni Plan upravljanja slivom reke Dunav.** Ovo su tri dokumenta od velikog značaja za dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama EU i za bolje sprovođenje direktiva EU u sektoru voda.

Procesi konsultacija za tri pomenuta dokumenta organizovani su na relativno fer način, uz javnu raspravu i odgovarajuće vreme za dostavljanje komentara. Proces s komentarima (objašnjenje prihvaćenih/odbijenih komentara) bio je dobro dokumentovan i javno obznanjen. Međutim, uprkos činjenici da je javna rasprava formalno zaključena i da su dokumenti izrađeni, oni još uvek nisu formalno usvojeni niti su javno objašnjeni razlozi za tako dugo odlaganje. U izvesnoj meri ovo se odlaganje može objasniti izborima održanim u aprilu 2016. godine i izmenama u Vladi koje su usledile nakon njih. Međutim, odsustvo političke volje i spremnosti da se rešavaju nagomilani problemi u sektoru za upravljanje vodama još uvek su evidentni. **Uprkos činjenici da se sektor voda dugo već prepoznaje kao jedna od najkompleksnijih i najizazovnijih oblasti u čitavom procesu pristupanja EU, i dalje izostaje snažna posvećenost srpske Vlade napretku u ovoj oblasti.**

Takva nevoljnost ne samo da narušava i usporava formalni proces pristupanja EU, nego ima i širi uticaj na upravljanje vodnim resursima koji su od suštinskog značaja za srpsko društvo i privredu. Postoje brojni pritisci i pretnje rekama u Srbiji (intenzivan razvoj malih hidroelektrana, ekstrakcija šljunka, zagađivanje). Da bi se sprečio značajan i nepovratan uticaj ovih pritisaka na rečne ekosisteme, nadležne institucije moraju brzo reagovati. Uz suočavanje sa takvim teškoćama, zastoje u usvajanju pravnih propisa imaće značajne posledice po upravljanje vodama uopšte.

Vlada Srbije prošle godine nije izvršila nijednu značajniju izmenu institucionalnog okvira za sektor voda. Glavni organ za upravljanje vodama u Republici Srbiji je Republička direkcija za vode u okviru Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine. Kapaciteti Direkcije su i dalje mali i nisu sprovedene nikakve posebne mere usmerene na povećanje tehničkih i organizacionih kapaciteta. Izgradnja i poboljšanje saradnje sa drugim sektorima takođe ostaje veliki izazov.

Zagađenje voda i odsustvo sistema za tretman otpadnih voda su najizazovniji problemi s kojima se sektor suočava. Uočavaju se neka poboljšanja u infrastrukturnim projektima (postrojenja za tretman otpadnih voda), prvenstveno usled sprovođenja **Programa razvoja prioritetne infrastrukture u oblasti životne sredine** (PEID), koji finansira švedska Vlada.

ZAKONSKI OKVIR

Nije bilo važnih događanja u zakonodavstvu u vezi sa sektorom za upravljanje vodama u Srbiji tokom perioda na koji se izveštaj odnosi. Još uvek se čeka usvajanje nedavno izrađenih najznačajnijih sektorskih dokumenata. Kašnjenje u usvajanju izmena i dopuna Zakona o vodama uzrokovalo je zastoj u izradi odgovarajućih podzakonskih akata, koji su od ključnog značaja za bolje sprovođenje evropske Direktive o vodama (na primer, u pogledu Pravilnika o zonama osetljivim na nitrata). **Pored toga, za 2016. godinu planirana je izrada specifičnih planova sprovođenja za Okvirnu direktivu o vodama, Direktivu o vodi za piće, Direktivu o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda i Direktivu o nitratima, ali je ta izrada odložena.**

SPROVOĐENJE PROPISA

Organima i telima nadležnim za upravljanje vodama očigledno nedostaju kadrovi i tehnički kapaciteti za sprovođenje pravnih tekovina EU u sektoru za upravljanje vodama. To je prvenstveno posledica prakse neselektivnog zapošljavanja u državnim organima, koje ne uvažava stvarne potrebe. Tokom prošle godine nije bilo značajnijih aktivnosti usmerenih na jačanje institucionalnih kapaciteta.

Međusektorska saradnja u oblasti upravljanja vodama ostaje značajan problem, koji sprečava efikasno sprovođenje pravnih tekovina EU. Opet se uočavaju neki negativni primeri integracije i koordinacije organa u pogledu upravljanja vodama. O nekim projektima koji se tiču upravljanja vodama, a koje su realizovala druga ministarstva nisu adekvatno obavешteni organi nadležni za upravljanje vodama i zaštitu prirode (na primer, koordinacija aktivnosti procene rizika od poplava između Kancelarije za pomoć i obnovu poplavljenih područja i Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine).

Takva praksa je uobičajena, ne samo u sektoru za upravljanje vodama, i jasno pokazuje da Vlada mora više poraditi na koordinaciji međusektorske saradnje, naročito u pogledu složenijih tematskih oblasti poput upravljanja vodama. Stručnjaci koji rade u organima u sektoru za upravljanje vodama načelno su svesni značaja integrisanog pristupa upravljanju vodama, kao i na prirodi zasnovanih rešenja u upravljanju vodama, ali postoji manjak ljudskih kapaciteta i finansijskih sredstava za primenu integrisanog pristupa, koji su uslovljeni očiglednim nedostatkom podrške sa političkog nivoa.

Od naročitog značaja je razvoj sistematske i stalne saradnje između sektora za upravljanje vodama i zaštitu prirode, koja u datom trenutku nije dovoljna. Postoji jasna veza između evropskih direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) i Okvirne direktive o vodama i Direktive o poplavama. Neophodna je veća sinergija u prenošenju ovih direktiva u domaće zakonodavstvo i njihovom sprovođenju.

Republička direkcija za vode pokazala je napredak u pravcu uspostavljanja participativnog pristupa i međusektorske saradnje, ali joj za značajniji napredak nedostaju kapaciteti.

Organi nadležni za upravljanje vodama u Srbiji aktivno učestvuju u aktivnostima u vezi sa međunarodnim sporazumima i inicijativama, konkretno u Međunarodnoj komisiji za zaštitu reke Dunav (ICPDR) i Međunarodnoj komisiji za sliv reke Save (ISRBC). Predstavnici ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine u februaru 2016. godine učestvovali su na ministarskom sastanku ICPRD-a u Beču. Ministri iz podunavskih zemalja odobrili su **Plan upravljanja slivom reke Dunav – ažuriranu verziju 2015. i Prvi plan upravljanja rizicima od poplava na Dunavu.**

Još jedan važan međunarodni skup koji se odigrao u periodu na koji se odnosi ovaj izveštaj bio je **šesti sastanak država potpisnica Okvirnog sporazuma za sliv reke Save**, održan u junu 2016. godine u Beogradu. Pozitivan razvoj događaja koji je usledio nakon ovog sastanka predstavljala je inicijativa da se istraže potencijali za na prirodi zasnovana rešenja za sprečavanje poplava u slivu reke Save. Stručnjaci uključeni u Stalnu ekspertsku grupu za sprečavanje poplava ISRBC-a podržali su predlog za potencijalnu prekograničnu retenciju regiona Spačva–Morović (srpsko-hrvatska granica). Ova inicijativa može biti signal pozitivne promene u opštem pristupu upravljanju vodama, a naročito prekograničnom ublažavanju poplava u Srbiji i regionu. Razvoj integrativnog pristupa i podrške na prirodi zasnovanim rešenjima u skladu je sa inicijativama i zakonodavstvom EU u oblasti upravljanja vodama (Okvirna direktiva o vodama i Direktiva o poplavama). Međutim, organi nadležni za upravljanje vodama treba da pokažu mnogo više zalaganja i odlučnosti u ovoj oblasti.

Kako je navedeno u svim relevantnim analizama, nepostojanje sistema za tretman otpadnih voda u većini gradova i opština u Srbiji jeste glavni izazov u sektoru za upravljanje vodama. Za poboljšanje situacije neophodne su velike investicije zbog krupnih infrastrukturnih nedostataka. **Napredak u tretmanu otpadnih voda je bio veoma spor. U periodu na koji se ovaj izveštaj odnosi ostvaren je samo ograničen napredak u izgradnji i planiranju postrojenja za tretman otpadnih voda u Šapcu, Nišu, Beloj Crkvi i Zrenjaninu.** Ove projekte za tretman otpadnih voda prvenstveno podržavaju međunarodni donatori (IPA¹⁸ fondovi EU i programi PEID¹⁹). Potrebna je i odlučnija i jača podrška Vlade Srbije.

¹⁸ Instrument za prepristupnu pomoć (eng. *Instrument for Pre-Accession Assistance*).

¹⁹ Razvoj prioritetne infrastrukture u oblasti životne sredine (eng. *Priority Environmental Infrastructure for Development*).

FINANSIRANJE

Antrfile 1.

U 2016. godini Vlada Republike Srbije dodelila je 2,16 milijardi dinara²⁰ za finansiranje upravljanja vodama, što je manje od 0,2% ukupnog državnog budžeta²¹. To je znatno manje od 3,12 milijardi dinara opredeljenih za iste namene 2015. godine.

Najveći deo godišnjeg budžeta za upravljanje vodama opredeljen je za regulaciju reka i sprečavanje poplava (oko 50% budžeta za upravljanje vodama). Mere za zaštitu voda od zagađenja podržane su sa svega 62,5 miliona dinara (oko 3% ukupnog budžeta za upravljanje vodama).

PREPORUKE

Kako nije bilo važnih događanja u protekloj godini, preporuke za poboljšanje upravljanja vodama uglavnom ostaju iste kao one iz prethodnog izveštaja:

Zakonski okvir

- Hitno donošenje najvažnijih nacionalnih dokumenata u sektoru za upravljanje vodama.
- Izgradnja i poboljšanje saradnje sa drugim sektorima – treba obezbediti veće uključivanje drugih sektora u razvoj politike upravljanja vodama. Organi zaduženi za upravljanje vodama takođe treba da ulože više napora kako bi uticali na politiku u drugim sektorima kada one utiču na upravljanje vodama i vodne resurse.
- Dalje povećanje učešća javnosti u razvoju politike u sektoru za upravljanje vodama – neki napredak je jasno ostvaren. I državni organi i OCD treba da ulože napore da pitanja u vezi sa vodama stave u fokus i šire javnosti.
- Integrisanje prirodnih rešenja u upravljanje vodama i bolja socio-ekonomska procena ekoloških usluga (prečišćavanje vode, regulacija voda, sprečavanje poplava) kao pristup, ne samo da će pomoći očuvanju prirodnih ekosistema, već će doprineti i ekonomskoj održivosti mera za upravljanje vodama.

Sprovođenje propisa

- Razvoj kapaciteta i konsolidacija javnih organa za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Nadležni organi treba da analiziraju postojeće kapacitete i što pre izrade plan za njihovo jačanje. Da bi se u tome uspelo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor za upravljanje vodama.
- Izraditi konkretan plan i merenja za poboljšanje monitoringa voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama – Srbija još uvek nema sveobuhvatan sistem za monitoring voda niti konkretne planove za uspostavljanje takvog monitoringa. Naročito problematično je uspostavljanje i integracija monitoringa biotičkih faktora.
- Poboljšati kontrolu i ublažavanje ključnih uočenih opasnosti: loše planirane mini-hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte su u Srbiji veoma ugroženi. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.

Finansiranje

- Podsticanje i pomaganje javno-privatnih partnerstava u sistemima za tretman otpadnih voda. Brz i efikasan napredak može se ostvariti uključivanjem privatnog sektora.
- Razvoj odlučnijeg pristupa prilikom određivanja cena vode – brojne analize pokazuju da je sistem određivanja cene vode u Srbiji neodrživ. U tom pogledu neophodno je neodložno delovanje.

²⁰ Uredba o utvrđivanju programa upravljanja vodama u 2016. godini („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 28/2016).

²¹ Vlada Srbije opredelila je 1,1119 milijardi RSD za finansiranje javnih politika u 2016. godini.

04. ZAŠTITA PRIRODE

PREGLED

Nije ostvaren značajniji napredak u sektoru za zaštitu prirode u vezi sa procesom integracije u EU tokom perioda na koji se odnosi ovaj izveštaj.

Sprovođenje direktiva EU o zaštiti prirode koje su prenete u domaće zakonodavstvo ostaje izazov za državne i lokalne organe, pre svega zbog nedostatka kapaciteta, slabe saradnje između sektora i nedovoljnog finansiranja.

Sprovođenje direktiva o mreži Natura 2000²² i o pticama i staništima ostaje veoma izazovno i zahteva izradu odgovarajućih podzakonskih akata. Specifičan implementacioni plan za direktive o pticama i staništima je izrađen i treba ubrzati njegovo sprovođenje. Posebnu pažnju treba posvetiti izostanku transparentnosti državnih organa i njihovom rastućem nepoverenju prema delovanju i namerama civilnog društva.

ZAKONSKI OKVIR

U oktobru 2015. godine usvojen je Zakon o nacionalnim parkovima. Civilno društvo i stručnjaci sugerisali su alternativni pristup razvoju pravnog okvira za nacionalne parkove (na primer, donošenjem zakona za svaki nacionalni park ponaosob, zbog prepoznavanja razlika među njima), ali su te preporuke odbijene.

Zakon o zaštiti prirode izmenjen je i dopunjen u februaru 2016. godine²³, što je rezultiralo napretkom samo u pogledu primene Konvencije CITES²⁴ i neznatnim poboljšanjima u članovima koji se odnose na mrežu Natura 2000.

Treba istaknuti dva važna pitanja u vezi sa izmenjenim i dopunjenim Zakonom o zaštiti prirode. Prvo, Zakon ne prepoznaje OCD kao tip organizacije koji može pružiti podatke o vrstama i staništima i nejasno opisuje druge „naučne i stručne organizacije“, što se može zloupotrebiti tokom primene, naročito u pogledu donošenja odluka o lovu, turizmu i razvoju, kao i za naručivanje/sprovođenje odgovarajućih studija o PUŽS/SPU. Drugo, veliki broj amandmana biće teško primeniti u okviru sistema upravljanja zaštićenim područjima, naročito u zaštićenim područjima kojima upravljaju šumarska preduzeća u javnoj svojini, na

²² Natura 2000 je mreža zaštićenih prirodnih područja na teritoriji Evropske unije.

²³ „Službenik glasnik Republike Srbije“, br. 36/2009, 88/2010 i 91/2010 – ispr. i 14/2016.

²⁴ Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (eng. *The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*).

primer: Upravljanje ekološkom mrežom (član 40) i Obaveze upravljača (član 68).

Čitav proces uspostavljanja mreže **Natura 2000 u Srbiji ne napreduje kako je planirano**. Revizija Uredbe o ekološkoj mreži u toku je najmanje 5 godina, ali nema dokaza o napretku (ne postoje dostupne informacije o aktivnostima radne grupe za ovu uredbu, objavljenih nacrtu niti javne rasprave).

Rad na završetku izrade Uredbe o pravilnoj proceni intenziviran je od juna 2016. godine zahvaljujući uključivanju međunarodnih stručnjaka i podršci TALEX-a²⁵. Zatim, učešće u radnoj grupi za izradu nacrtu uredbe o pravilnoj proceni konačno je otvoreno za OCD.²⁶

Neka poboljšanja su ostvarena u procesuiranju slučajeva nelegalnog trovanja divljih ptica. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine iniciralo je izradu nacrtu protokola za procesuiranje ovakvih slučajeva u saradnji sa drugim nadležnim organima (Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo pravde, Republičko javno tužilaštvo). Proces izrade nacrtu protokola bio je takođe otvoren za učešće predstavnika OCD. **Međutim, protokol još uvek nije zvanično odobren** i u proteklih nekoliko meseci nisu sprovedene nikakve aktivnosti u vezi sa ovim pitanjem. Zbog dinamike trovanja vezane za godišnja doba (najčešće se dešavaju u rano proleće), od velikog je značaja pripremiti protokole i postupke pre sledeće sezone trovanja. Dodatni izazov, koji je problem već mnogo godina, jeste propuštanje Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine da veterinarskim službama plati za ekotoksikološku analizu otrovanih zaštićenih ptica. Neznatna poboljšanja su vidljiva u konsultacijama s javnošću tokom izrade zakona, ali je potreban sistematičniji pristup Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine kad je o javnoj raspravi reč. Nasuprot tome, **Odbor za zaštitu životne sredine Narodne skupštine Republike Srbije je bio veoma kooperativan tokom procesa izmene zakona u februaru 2016. godine. Parlamentarci su organizovali niz sastanaka i konsultacija sa OCD i stručnjacima kako bi pripremili amandmane.**

SPROVOĐENJE PROPISA

Nema dovoljno kapaciteta za sprovođenje pravnih propisa i na nacionalnom i na lokalnom nivou. U okviru Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine evidentan je izostanak podrške sa političkog nivoa za neophodne reforme i neophodno jačanje saradnje sa drugim sektorima.

Upravljačima zaštićenim područjem (posebno OCD, opštine i udruženja) potrebna je jača podrška da i pripremi i sprovedu mere zaštite. **Celom sistemu upravljanja zaštićenim područjima potrebni su modernizacija i više finansijskih sredstava.**

Treba ojačati saradnju između pokrajinskih i republičkih organa (na primer, između Zavoda za zaštitu prirode Srbije i Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode).

²⁵ Instrument Evropske komisije za tehničku pomoć i razmenu informacija (eng. *Technical Assistance and Information Exchange instrument of the European Commission*).

²⁶ Mladi istraživači Srbije učestvuju u radnoj grupi.

Antrfile 2.

Postoje brojni infrastrukturni razvojni projekti koji predstavljaju stvarnu pretnju za prirodno okruženje, zaštićene vrste i zaštićena područja.

Slabo sprovođenje i zapostavljanje pravnih propisa iz oblasti životne sredine, kao i slabo učešće javnosti u postupcima PUŽS/SPU jesu posebno problematični. Kapaciteti su slabi i nedostaje komunikacija između Ministarstva i zainteresovanih strana na lokalnom nivou. Organi u sektoru za zaštitu prirode su previše pasivni u odnosu prema drugim sektorima i ne rade aktivno na promovisanju i primeni načela očuvanja prirode.

Na primer, veliki broj projekata izgradnje malih hidroelektrana je u toku ili u procesu dobijanja dozvole, a da za njih nije sprovedena sveobuhvatna procena uticaja, čak ni u slučajevima kada su smeštene u zaštićenim područjima ili u ekološkim mrežama (ekološki značajno područje). Takođe, u toku je projekat razvoja turizma na planini Goliji (park prirode, rezervat biosfere, IBA²⁷ i Emerald²⁸ područje) i odobrila ga je Vlada, ali opet bez pažljivog razmatranja pitanja životne sredine.

Najnoviji projekat koji zabrinjava jeste izgradnja nove luke u Beogradu²⁹. U planu je da se luka izgradi u IBA području (potencijalno SPA područje³⁰) i jednom od najznačajnijih područja za razmnožavanje orla belorepana (vrste iz Aneksa I Direktive o pticama³¹). Prostorni plan za novu luku izrađen je bez odgovarajućeg razmatranja pitanja životne sredine i očuvanja prirode. Rana javna rasprava održana je tokom avgusta 2016. godine (u delu godine kada je veliki broj ljudi na godišnjem odmoru) bez aktivnog upućivanja poziva relevantnim organizacijama, što je trebalo da bude praksa za tako izazovan projekat.

FINANSIRANJE

Finansiranje zaštite prirode ostaje ozbiljan problem i ne očekuje se da uvođenje Zelenog fonda Republike Srbije donese ijednu značajniju promenu.

Očekuje se da republički budžet za 2016. godinu obuhvati približno 19 miliona dinara za uspostavljanje ekoloških mreža; približno 10,7 miliona dinara za uspostavljanje mreže Natura 2000 i oko 210 miliona dinara subvencija za upravljače zaštićenim područjima. Na kraju 2016. godine još uvek nema informacija o tome da li će skromna budžetska sredstva opredeljena za mrežu Natura 2000 biti data organima i organizacijama koje rade na njenom uspostavljanju kako je i planirano.

27 Područje značajno za ptice i biološku raznovrsnost (eng. *Important Bird and Biodiversity Area*).

28 Mreža Emerald je ekološka mreža sačinjena od područja od posebnog interesa za očuvanje u Evropi.

29 <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/rani-javni-uid-povodom-izrade-prostornog-plana-područja-posebne-namene-nove-luke-u>.

30 Područje posebne zaštite (eng. *Special protection area*).

31 http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/threatened/h/haliaeetus_albicilla_en.htm.

OSTALE VAŽNE INFORMACIJE

Tokom konsultacija o srednjoročnoj reviziji Indikativnog strateškog dokumenta za Srbiju (2014–2020) članice Koalicije 27 izrazile su zabrinutost zbog planova zaštite prirode pošto se IPA projekat za mrežu Natura 2000 (EuropeAid/133834/C/SUP/RS) ne realizuje onako kako je programiran. U takvoj situaciji će biti zanemareni mnogi planovi i programi. Zvanične informacije nisu dostupne, ali je nezvanično nagovešteno da je realizacija projekta zaustavljena. To će ozbiljno uticati na sprovođenje direktiva o prirodi u Srbiji i usporiti taj proces.

PREPORUKE

Zakonski okvir

- Poboljšati saradnju između organa vlasti i organizacija civilnog društva u oblasti zaštite prirode (naročito tokom revizije zakonodavstva, i uključivanjem predstavnika OCD-a u istraživanja).
- Izmeniti Zakon o nacionalnim parkovima kako bi bili obuhvaćeni efikasniji ciljevi zaštite i sistemi upravljanja. Unaprediti procedure za donošenje odluka o granicama nacionalnih parkova, uključujući pravila i procedure za izmene granica nacionalnih parkova.

Sprovođenje propisa

- U potpunosti primeniti načela održivog razvoja i zaštititi zaštićena prirodna područja od novih projekata u oblasti energetike koji mogu negativno uticati na životnu sredinu.
- Poboljšati saradnju i povećati kapacitete državnih organa zaduženih za zaštitu prirode (povećati broj zaposlenih i tehničke kapacitete).
- Realizovati sprovođenje projekta Natura 2000 (EuropeAid/133834/C/SUP/RS).
- Izgradnja kapaciteta policije, inspektorata i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta.
- Jačati saradnju između svih aktera da bi se sprečila korupcija u sektoru za zaštitu prirode (naročito ona povezana sa nezakonitim korišćenjem šuma, vodnih resursa i lovom).

Finansiranje

- U 2017. godini obezbediti adekvatno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrditi prioritete i kriterijume za dodelu sredstava).
- U 2017. godini opredeliti javna sredstva za jačanje kapaciteta za sprovođenje pravnih propisa i na lokalnom i na nacionalnom nivou.

05. INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE I UPRAVLJANJE RIZICIMA

PREGLED

Industrija i s industrijom povezane delatnosti su glavni izvor zagađenja u Srbiji, uključujući netretirane industrijske i komunalne otpadne vode, odvodnjavanje i isušivanje poljoprivrednog zemljišta, rečno brodarstvo i termoelektrane (TE). Procenjuje se da se u Srbiji godišnje proizvede oko 100.000 tona opasnog otpada³². Međutim, u zemlji ne postoje postrojenja za tretman opasnog otpada. Trenutno postoji 10 funkcionalnih sanitarnih deponija, uključujući one u Kikindi, Leskovcu, Jagodini i Lapovu, kojima se upravlja preko javno-privatnog partnerstva.

Kako je navedeno u prethodnom izveštaju Koalicije 27³³, istorijsko industrijsko zagađenje je značajan problem. Velike količine opasnog i industrijskog otpada leže nenadzirane na mnogim lokacijama širom zemlje, predstavljajući ozbiljnu opasnost za životnu sredinu; u mnogim slučajevima su preduzeća koja su proizvela taj opasni otpad prestala da posluju ili otišla u stečaj ili im nedostaje sredstava da se time bave. Procenjuje se da na različitim lokacijama u Srbiji leži više od 5000 tona nenadziranog opasnog otpada koji je u vlasništvu privrednih društava koja su u procesu restrukturiranja.

ZAKONSKI OKVIR

U Postskrinig dokumentu za poglavlje 27 navodi se da će se potpuno prenošenje Direktive EU o industrijskim emisijama u pravni sistem Republike Srbije ostvariti do 2018. godine izmenama Zakona o ISKZ³⁴.

U januaru 2016. godine Republika Srbija usvojila je novu uredbu u oblasti zaštite voda u vezi sa kontrolom emisija zagađujućih materija u vode i pravila za sprovođenje. Na osnovu Zakona o vodama usvojeni su i novi podzakonski akti kojima se uređuje emisija zagađujućih materija u vode. Tu spadaju i Pravilnik o načinu i uslovima za merenje količine i ispitivanje kvaliteta otpadnih voda i sadržini izveštaja o izvršenim merenjima („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 33/2016), kao i izmenjena i dopunjena Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 1/2016). Oba podzakonska akta usvojena su u januaru 2016. godine. Dužnost je poslovnih subjekata da

sprovode odgovarajući monitoring otpadnih voda i dostavljaju izveštaje Agenciji za zaštitu životne sredine.

Takođe u januaru 2016. godine Republika Srbija usvojila je Uredbu o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh iz postrojenja za sagorevanje („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 6/2016) i Uredbu o merenjima emisija zagađujućih materija u vazduh iz stacionarnih izvora zagađivanja („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 5/2016).

Novi **Zakon o zaštiti zemljišta** („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 112/2015) **usvojen je u decembru 2015. godine, a stupio na snagu u januaru 2016.** Zakon uređuje zaštitu zemljišta i obavezuje vlasnike i korisnike zemljišta (pravna i druga lica koja koriste zemljište ili postupaju na način koji može uticati na kvalitet zemljišta) da preduzmu tehničke mere za sprečavanje ispuštanja zagađujućih, štetnih i opasnih materija u zemljište. Zakon takođe od vlasnika i korisnika zemljišta zahteva da planiraju troškove zaštite od zagađivanja i degradacije zemljišta u okviru investicionih i proizvodnih troškova, kao i da prate uticaj svoje delatnosti na kvalitet zemljišta. Zakon zahteva od vlasnika i korisnika zemljišta i postrojenja čija bi delatnost mogla izazvati zagađivanje i/ili degradaciju zemljišta da pre sprovođenja aktivnosti uzmu uzorke zemljišta kao polaznu osnovu za procenu uticaja na životnu sredinu i kao polazni pokazatelj za monitoring uticaja na životnu sredinu na mernoj lokaciji tokom vremena.

Zakon o inspeksijskom nadzoru („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 36/2015) usvojen je u aprilu 2015. godine i stupio na snagu 30. aprila 2016. godine.

Iz projekta „Sprovođenje zakona u oblasti kontrole industrijskog zagađivanja, sprečavanja hemijskih udesa i uspostavljanje sistema EMAS”, koji finansira EU i koji je okončan 2014. godine, proistekla je detaljna analiza pravnih praznina i preporuka za prenošenje u nacionalno zakonodavstvo propisa iz ovih oblasti. Isti projektni tim trebalo je da izradi implementacioni plan za Direktivu o industrijskim emisijama (Direktiva 2010/75/EU) do kraja 2015. godine, uključujući plan za harmonizaciju, strategije finansiranja i planove za obezbeđivanje javnih i privatnih investicija u infrastrukturu i tehnologiju koje su neophodne za potpuno sprovođenje Direktive. Međutim, implementacioni plan još uvek nije izrađen. Državni sekretar u Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine Stana Božović izjavila je da je važno da industrija definiše akcione planove za svoja postrojenja, koji će sadržati potrebne mere za njihovo sprovođenje i finansijska sredstva kako bi se specifični planovi za implementaciju Direktive mogli ostvariti.³⁵

SPROVOĐENJE PROPISA

Antrfile 3: Promene nastale nakon perioda izveštavanja

Prema drugoj reviziji Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina EU

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

33 https://rs.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/02/coalition27_shadow_report_2015.pdf.

34 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja.

35 <http://www.eko.minpolj.gov.rs/odrzana-konferencija-direktiva-o-industrijskim-emisijama/>.

(NPAA), koja je usvojena 17. novembra 2016. godine, očekuje se da će delovi Direktive o industrijskim emisijama koji se odnose na industrijsko zagađenje biti preneti u nacionalno zakonodavstvo do sredine 2018. godine.

U budućnosti, industrijski subjekti će morati da daju precizne informacije o koracima, troškovima i vremenu koji su potrebni za usklađivanje aktivnosti sa odredbama Direktive o industrijskim emisijama.

U Srbiji 198 postrojenja podleže izdavanju integrisane dozvole. Podneto je 168 zahteva za dobijanje integrisane dozvole, ali većina zahteva je vraćena podnosiocima na dopunu zbog nedostatka zahtevane tehničke dokumentacije. Do sada je izdato samo 17 dozvola. Postoji zastoj u izdavanju integrisanih (IPPC) dozvola, uglavnom zbog procesa dobijanja odobrenja od drugih organa. Važeći rok je 31. decembar 2020. godine.³⁶

Postoji manjak kapaciteta za rešavanje problema koje izaziva industrijsko zagađenje, naročito na nivou lokalnih samouprava.

FINANSIRANJE

Državna administracija nije predvidela nikakva sredstva za sprovođenje ovog dela pravnih tekovina EU, osim za jačanje administrativnih kapaciteta u nadležnim organima.

PREPORUKE

Zakonski okvir

- Republika Srbija treba da preduzme neophodne korake za usklađivanje sa Direktivom o industrijskim emisijama, i da harmonizuje procedure za dobijanje različitih dozvola koje prethode integrisanoj dozvoli.

Sprovođenje propisa

- Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine i svi relevantni akteri treba na transparentan način da obaveštavaju javnost u Srbiji o svim koracima koji se preduzimaju da bi se izradili specifični planovi za sprovođenje Direktive o industrijskim emisijama i primeni zakona iz ove oblasti.
- U potpunosti jemčiti pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka o izmenama i dopunama integrisanih dozvola.

06. UPRAVLJANJE HEMIKALIJAMA

PREGLED

Usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i odgovarajućih podzakonskih propisa **uspostavljen je savremeni sistem upravljanja hemikalijama zasnovan na konceptu preuzetom iz EU**. Za adekvatno funkcionisanje savremenog sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima neophodni su kontinuirano ažuriranje postojećih propisa radi njihovog prilagođavanja u pogledu tehničkog i naučnog napretka, kao i izgradnja adekvatnih administrativnih kapaciteta u ovoj oblasti.

U periodu 2009–2012. godine doneti su svi relevantni podzakonski propisi u oblasti upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, uspostavljeni su administrativni kapaciteti, oformljen je informativni pult za pomoć privrednim subjektima, privreda je informisana o propisanim obavezama i rokovima za njihovo izvršavanje i započeta je implementacija, uključujući sprovođenje propisanih upravnih postupaka u okviru rada tadašnjeg nadležnog organa, tj. Agencije za hemikalije. Donošenjem izmena i dopuna Zakona o hemikalijama iz 2012. godine, Agencija za hemikalije je ugašena, a sve poslove, regulatorski materijal, opremu i kadrove u oblasti upravljanja hemikalijama preuzelo je ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine.

U pogledu dalje harmonizacije sa izmenama i dopunama relevantnih propisa EU koje su u EU usvojene nakon 2012. godine uočava se usporavanje procesa, koje je najočiglednije kada je reč o harmonizaciji sa brojnim i obimnim amandmanima evropskih propisa o klasifikaciji i obeležavanju, kao i o metodama ispitivanja opasnih svojstava hemikalija donetim u EU nakon 2012. godine. U pogledu ažuriranja propisa kojima se uređuju ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, uvoz i izvoz određenih opasnih hemikalija i detergentski nije bilo značajnijih odstupanja u pogledu planiranih rokova za usaglašavanje sa propisima EU utvrđenim u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske Unije (NPAA) 2014–2018³⁷, ali dalju harmonizaciju u ovim podoblastima treba nastaviti s obzirom na to da su u EU ovi propisi i dodatno ažurirani. **Harmonizacija sa novom Uredbom EU 528/2012 o biocidnim proizvodima planirana je za I kvartal 2018. godine.**

Izmene i dopune Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima usvoje-

36 http://www.ecranetwork.org/Files/Workshop_Report_Common_Inspection_April_2016_Belgrade.pdf.

37 http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_2014_2018.pdf.

ne tokom 2015. godine uglavnom su se odnosile na uvođenje pravnog osnova za propisivanje taksi koje predstavljaju prihod budžeta i preciziranje nadležnosti inspektora za zaštitu životne sredine, sanitarnih i tržišnih inspektora, a u pogledu biocidnih proizvoda. Pored navedenih inspekcija, određena ovlašćenja data su i veterinarskim inspektorima. U Izveštaju EK o napretku Srbije za 2015. godinu³⁸ ovakvo preciziranje nadležnosti pozitivno je ocenjeno. Pored toga, prema broju inspektora koji su, između ostalog, angažovani i na nadzoru nad sprovođenjem pomenutih zakona, inspeksijski kapaciteti su ocenjeni kao adekvatni. Navedenim izmenama i dopunama zakona predviđeno je da nadležne inspekcije sporazumom obrazuju zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera u pogledu inspeksijskog nadzora; međutim, do danas nema informacija o osnivanju ovog tela, kao ni o efektima preciziranja nadležnosti u praksi. Dodatno, precizirane su odredbe člana 27. Zakona o hemikalijama i dat je osnov za preuzimanje Liste kandidata supstanci koje izazivaju zabrinutost (SVHC) u nacionalno zakonodavstvo, čijim je usvajanjem u 2016. obezbeđeno da sve supstance na koje se odnosi obaveza dostavljanja informacije o SVHC u proizvodima budu precizno identifikovane. Pored toga, izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima iz marta 2015. godine izvršeno je i usklađivanje sa izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama iz septembra 2012. godine u delu koji se odnosi na nadležni organ, čime su, dve i po godine nakon gašenja Agencije za hemikalije, stvoreni uslovi za ukidanje prakse shodne primene Zakona o hemikalijama u pogledu nadležnosti za oblast biocidnih proizvoda.

U pogledu administrativnih kapaciteta za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti, počev od IV kvartala 2012. beleži se kontinuirani pad. O ovoj temi govori i godišnji izveštaji EK o napretku Srbije za 2014. godinu³⁹ u kome se ukazuje na uočeni trend smanjenja administrativnih kapaciteta i naglašava potreba za jačanjem kapaciteta u ovoj oblasti, kao i postskringing dokument za Poglavlje 27 iz 2015. godine, u kom je precizirano da je na ovim poslovima angažovano 13 zaposlenih, što predstavlja 1/3 kapaciteta koji su postojali 2012.

ZAKONSKI OKVIR

Zakonski okvir stvoren usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i odgovarajućih podzakonskih propisa uspostavio je savremeni sistem upravljanja hemikalijama po principima iz EU, ali treba nastaviti sa njegovim daljim razvojem, kako kroz dalju harmonizaciju, uzimajući u obzir nove uredbe EU, kao i izmene i dopune postojećih, tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovođenje propisa.

S obzirom na broj i obim izvršenih izmena i dopuna propisa EU u ovoj oblasti i dinamiku njihovog transponovanja u domaće propise u periodu nakon 2012, zaključuje

³⁸ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napr-etku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf.

³⁹ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napr-etku/serbia-progress-report14.pdf.

se da je proces dalje harmonizacije u ovoj oblasti usporen, naročito u pogledu daljeg usklađivanja relevantnih tehničkih propisa (uključujući spiskove i liste), čije je kontinuirano ažuriranje neophodno za prilagođavanje u pogledu naučnog i tehničkog napretka (ATP)⁴⁰. Ovo je najviše uočljivo kada je reč o propisima o klasifikaciji i obeležavanju hemikalija koji su trenutno ažurirani u skladu sa izmenama i dopunama CLP uredbe (Uredba EU br. 1272/2008), zaključno sa trećim ATP iz 2012, a u EU je sredinom 2016. godine stupio na snagu deveti ATP. S obzirom na specifičnost i obim ovih tehničkih propisa zasnovanih na naučno potvrđenim činjenicama i kontinuiranom praćenju naučnih saznanja, pokazalo se da je trenutni pristup odobravanju i usvajanju tehničkih propisa u oblasti upravljanja hemikalijama nedovoljno efikasan i dovodi do usporavanja procesa harmonizacije, odnosno smanjenja stepena usaglašenosti nacionalnih propisa sa propisima EU u odnosu na stepen koji je postojao u trenutku harmonizacije sa prvim verzijama ovih propisa.

U pogledu ažuriranja propisa kojima se uređuju ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, uvoz i izvoz određenih opasnih hemikalija i detergents, kao i u pogledu preuzimanja Listi aktivnih supstanci u biocidnom proizvodu, nije bilo značajnijih odstupanja u pogledu planiranih rokova za usaglašavanje sa propisima EU utvrđenim u NPAA. Ipak, treba istaći da dalju harmonizaciju ovih propisa treba nastaviti s obzirom da su relevantni propisi EU i dodatno ažurirani.

Izmene i dopune Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima usvojene tokom 2015. godine uglavnom su se odnosile na uvođenje pravnog osnova za propisivanje taksi koje predstavljaju prihod budžeta i preciziranje nadležnosti različitih inspekcija. Procenjeno je da ovakve izmene i dopune ne zahtevaju javnu raspravu, te ona nije ni organizovana, a zakoni su doneti po hitnom postupku. Treba istaći da je radi objašnjenja pojmova korišćenih u preciziranju nadležnosti koje su dodeljene sanitarnoj inspekciji, u član 3 Zakona o hemikalijama ubačena i tačka 20a) u kojoj se hemikalija i proizvod namenjen za opštu upotrebu definiše kao predmet opšte upotrebe u smislu zakona kojim se uređuje zdravstvena ispravnost predmeta opšte upotrebe. Međutim, ovako formulisana definicija je nejasna i dvosmislena, jer hemikalije namenjene za opštu upotrebu izjednačava sa predmetima opšte upotrebe (kozmetika, igračke, nakit i dr.) i jer implicira da su one hemikalije koje su u opštoj upotrebi (npr. detergents) uređene drugim zakonom, što nikako nije tačno. Definicije u članu 3. Zakona o hemikalijama se odnose na ceo zakon, preuzete su iz propisa EU i ne treba ih proširivati ovakvim nejasnim konstrukcijama koje otežavaju sprovođenje Zakona. Ukoliko se želelo dati bliže pojašnjenje na koje hemikalije i proizvode se odnosi ovlašćenje sanitarnih inspektora, to je trebalo precizirati u delu zakona kojim će definišu ovlašćenja sanitarnih inspektora.

Ipak, postoji deo izmena i dopuna Zakona o hemikalijama iz marta 2015. godine koji treba istaći kao pozitivan. Naime, precizirane su odredbe člana 27. i nedvosmisleno je ukazano na to da se obaveza pružanja informacija o prisustvu SVHC u proizvodima odnosi na sve supstance koje su kandidati za SVHC, a ne samo na supstance koje

⁴⁰ Eng. *Addoption to technical progress* (ATP).

su navedene na listi preuzetoj iz Aneksa XIV REACH-a⁴¹. Takođe, dat je i pravni osnov za preuzimanje u nacionalno zakonodavstvo Liste kandidata koja se u EU objavljuje u skladu sa članom 59. REACH-a. Preuzimanjem ove liste kroz Listu supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 58/2016) sredinom 2016. godine, olakšano je ostvarivanje prava potrošača na informacije o SVHC u proizvodima budući da su na ovoj listi jasno identifikovane supstance na koje se odnosi obaveza dostavljanja informacije u skladu sa odredbama člana 27. Zakona o hemikalijama.

Izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima iz marta 2015. godine izvršeno je usklađivanje sa Izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama iz septembra 2012. godine („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 93/2012). Imajući u vidu da je osnovnim Zakonom o biocidnim proizvodima, Agencija za hemikalije bila ovlašćena za sprovođenje ovog zakona, a da je ta Agencija ugašena u septembru 2012. godine, te da su istovremeno sve nadležnosti u oblasti upravljanja biocidnim proizvodima prenesene na ministarstvo nadležno za zaštitu životne sredine, bilo je neophodno da se usklade zakonodavni i organizaciono-institucionalni uslovi neophodni za pravilno funkcionisanje sistema za upravljanje biocidnim proizvodima u Republici Srbiji. Navedenim izmenama Zakona o biocidnim proizvodima iz marta 2015. godine, nakon dve i po godine od gašenja Agencije, razrešene su neusaglašenosti u pogledu nadležnog organa i stvoreni uslovi za ukidanje prakse shodne primene Zakona o hemikalijama u pogledu nadležnosti za oblast biocidnih proizvoda. Ipak, treba imati u vidu da se u EU od septembra 2013. primenjuje nova Uredba o biocidnim proizvodima 528/2012/EU (BPR), a da je stara Direktiva o biocidnim proizvodima 98/8/EZ (BPD), sa kojom je usaglašen trenutno važeći Zakon o biocidnim proizvodima, stavljena van snage, te da je stoga neophodno usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa BPR. Takođe, u vezi sa budućim sprovođenjem postupaka odobravanja biocidnih proizvoda po procedurama i zahtevima kakvi su propisani u EU, neophodno je i stvaranje uslova za njihovo sprovođenje kako u pogledu uspostavljanja informacione infrastrukture za sigurnu vezu sa informacionim sistemom EU (R4BP), tako i u pogledu izgradnje kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika od biocidnih proizvoda. S obzirom na to da se ovakva procena zasniva se na procedurama koje do sada nisu sprovedene u Srbiji i usko specifičnim znanjima, izgradnja ovih kapaciteta je u NAD-u⁴² istaknuta kao jedan od nacionalnih prioriteta za međunarodnu pomoć za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine.

Takođe, kada je reč o sprovođenju ispitivanja na životinjama radi prikupljanja podataka o opasnim svojstvima hemikalija, kao i biocidnih proizvoda, treba istaći da postojeći zakonodavni okvir nije usklađen sa Direktivom 2010/63/EU o dobrobiti životinja koje se koriste u naučne svrhe, te da je njeno preuzimanje u nacionalno zakonodavstvo predviđeno za III kvartal 2017. godine. Pored toga, iako su u Srbiji doneti propisi kojima se uređuje dobra laboratorijska praksa (GLP), još uvek nisu uspostavljeni

mehanizmi neophodni za izdavanje GLP sertifikata te nijedna domaća laboratorija ne može ispuniti uslove za vršenje ispitivanja toksikoloških i ekotoksikoloških svojstava prema propisanim metodama ispitivanja opasnih svojstava hemikalija u skladu sa Uredbom (EC) 440/2008. U vezi sa ovim pitanjem neophodno je uspostaviti bolju međusektorsku saradnju, s obzirom na to da je GLP u nadležnosti Ministarstva zdravlja, dobrobit životinja u nadležnosti Uprave za veterinu, dok su hemikalije u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine.

S obzirom na to da se propisi o hemikalijama odnose samo na jednu fazu životnog ciklusa hemikalija, tj. na stavljanje u promet i korišćenje hemikalija, a da postoje i druge faze životnog ciklusa hemikalija od proizvodnje pa sve do odlaganja, veoma je važno ostvariti saradnju i koordinaciju odeljenja zaduženog za sprovođenje propisa o hemikalijama sa drugim relevantnim sektorima prvenstveno u oblasti zaštite životne sredine. Ova saradnja i koordinacija je neophodna s obzirom na potrebu za sinhronizovanim preduzimanjem aktivnosti koje su u nadležnosti različitih sektora, a s ciljem obezbeđivanja adekvatnog upravljanja hemikalijama kroz kompletan životni ciklus i ostvarivanja načela strateškog pristupa upravljanja hemikalijama (SAICM)⁴³. Zakon o hemikalijama u članu 7. propisuje odredbe o integrisanom upravljanju hemikalijama, koje uključuju obavezu donošenja Integrisanog programa upravljanja hemikalijama, kao i obavezu formiranja zajedničkog tela čiji je zadatak da pripremi Integrisan program upravljanja hemikalijama i sa njime povezane akcione planove, kao i da prati ostvarivanje programa i akcionih planova i koordinira poslove koji su u vezi sa bezbednim upravljanjem hemikalijama kroz čitav životni ciklus. Do danas nema informacija o osnivanju i radu zajedničkog tela, niti o donošenju Integrisanog programa upravljanja hemikalijama.

SPROVOĐENJE PROPISA

Za **poslove u vezi sa sprovođenjem upravnih postupaka** u ovoj oblasti zaduženo je Odeljenje za hemikalije pri Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine. Propisani upravni postupci se sprovode, ali s obzirom na obim i sadržaj dokumentacije koja se zahteva u ovim postupcima, kao i na poverljivost pojedinih podataka, neophodno je sprovođenje ovih postupaka unaprediti i ubrzati **kroz razvijanje savremenog sistema elektronske dostave podataka** sa odgovarajućom zaštitom i striktno definisanim nivoima pristupa podacima. Ova potreba je identifikovana u okviru Nacrta akcionog plana Nacionalnog programa zaštite životne sredine (NPEP) za period 2015–2019. godine kao **mera za unapređenja postupka** upisa hemikalija u Registar hemikalija, ali isti pristup treba primeniti i kada je reč o upravnim postupcima u vezi sa biocidnim proizvodima.

Inspekcijski nadzor nad primenom većeg dela odredbi propisa kojima se uređuju hemikalije i biocidni proizvodi u nadležnosti je inspekcija za zaštitu životne sredine. Sanitarna inspekcija nadležna je za vršenje inspekcijskog nadzora nad sprovođenjem propisa koji uređuje zabrane i ograničenja stavljanja u promet i korišćenja hemikalija i proizvoda namenjenih za opštu upotrebu. Takođe, sanitarna inspekcija nadležna je za vršenje inspekcijskog nadzora nad korišćenjem biocidnih proizvoda kod profesionalnih korisnika

⁴¹ Regulation (EC) No 1907/2006 – REACH.

⁴² Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017. godine sa projekcijama do 2020. godine.

⁴³

Eng. Strategic Approach to International Chemicals Management – SAICM.

koji koriste biocidne proizvode za obavljanje registrovane delatnosti, kao i u oblastima, objektima i delatnostima koje su pod sanitarnim nadzorom, osim nad korišćenjem biocidnih proizvoda u objektima u kojima se obavlja veterinarska delatnost. Tržišna inspekcija nadležna je za vršenje inspekcijskog nadzora u vezi sa ispunjenošću uslova za držanje opasnih hemikalija (kao i biocidnih proizvoda) u prodajnom prostoru i načinom obeležavanja tog prostora. Pored toga, u 2015. godini veterinarska inspekcija preuzela je nadležnost za vršenje inspekcijskog nadzora nad korišćenjem biocidnih proizvoda kod profesionalnih korisnika koji koriste biocidne proizvode za obavljanje registrovane veterinarske delatnosti, kao i u oblastima, objektima i delatnostima koje su pod veterinarskim nadzorom. Ovakva **preraspodela nadležnosti uvedena je izmenama oba zakona** objavljena u „Službenom glasniku Republike Srbije”, broj 25/2015, a u Izveštaju EK o napretku Srbije za 2015. ocenjena je pozitivno. Pored toga, prema broju inspektora koji su, između ostalog, angažovani i na nadzoru nad sprovođenjem pomenutih zakona, inspekcijski kapaciteti su ocenjeni kao adekvatni. Navedenim zakonima predviđeno je da nadležne inspekcije sporazumom obrazuju zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera u pogledu inspekcijskog nadzora, međutim do danas nema informacija o formiranju ovog tela. **Efekti ove preraspodele nadležnosti između različitih inspekcija očekuju se u narednom periodu, kao i informacije o uspostavljanju i radu zajedničkog tela.**

FINANSIRANJE

Sistem upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima finansira se iz budžeta Republike Srbije. Takse u vezi sa biocidnim proizvodima naplaćuju se u skladu sa Uredbom o visini taksi, obveznicima plaćanja, kao i načinu plaćanja taksi za procenu i proveru podataka o biocidnim proizvodima („Službeni glasnik Republike Srbije”, broj 90/15), a u pogledu taksi za postupke u vezi sa hemikalijama u ovom trenutku plaća se samo minimalna republička administrativna taksa s obzirom na to da uredba u vezi sa taksama za čije je propisivanje dat osnov izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama iz marta 2015. još uvek nije usvojena. S obzirom na strukturu i način funkcionisanja budžetskog sistema, nisu dostupni podaci u kom iznosu su prihodi ostvareni od ovih taksi utrošeni za sprovođenje upravnih postupaka i razvoj sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, kao i **da li je i koliki deo troškova plaćen iz sredstava koja se ostvaruju od drugih poreskih obveznika, odnosno od onih koji od hemikalija i/ili biocidnih proizvoda ne ostvaruju prihode.** Ovo nije u saglasnosti sa osnovnim načelima utvrđenim u REACH-u i BPR-u, kao i pratećim sprovedenim uredbama EU kojima se uređuju naknade (Uredba (EZ) br. 340/2008 i Uredba (EU) br. 564/2013), prema kojima troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda moraju snositi privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

OSTALE VAŽNE INFORMACIJE

S obzirom na to da je smanjivanje broja zaposlenih u državnim organima u toku, nije realno očekivati da će se stvoriti mogućnosti za značajnije povećanje broja zaposlenih u okviru Odeljenja za hemikalije pri Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine i stvaranje adekvatnih kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika u okviru državne uprave. Stoga treba stvoriti mehanizme za angažovanje eksternih stručnjaka u oblasti hemije, toksikologije i ekotoksikologije i srodnih nauka, kako bi se postojeći stručni kapaciteti naučnog i akademskog sektora unapredili u regulatornom smislu i kako bi se stvorili uslovi za njihovo angažovanje na poslovima regulatorne procene rizika od biocidnih proizvoda, ali i na poslovima procene rizika od hemikalija i aktivnih supstanci koji predstoje nakon pridruživanja Republike Srbije EU kao obaveza u pogledu učešća nacionalnih kapaciteta države članice u postupcima koji se centralizovano sprovode u EU u ovoj oblasti.

PREPORUKE

Zakonski okvir

- Uspostaviti adekvatnu dinamiku usaglašavanja sa relevantnim izmenama i dopunama propisa EU u ovoj oblasti, naročito u pogledu prilagođavanja naučnom i tehničkom napretku.

Sprovođenje propisa

- Unaprediti postojeće administrativne kapacitete za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti i stvoriti mehanizme i uslove za angažovanje eksternih stručnjaka kako bi se nadomestio nedostatak kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika.
- Unaprediti sprovođenje upravnih postupaka kroz uspostavljanje informacione infrastrukture za elektronsku dostavu podataka sa odgovarajućom zaštitom podataka i nivoima pristupa.
- Uspostaviti zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera različitih inspekcija nadležnih za kontrolu i nadzor u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda.
- Uspostaviti bolju međusektorsku saradnju državnih organa nadležnih za GLP, dobrobit životinja i hemikalije radi stvaranja uslova za primenu propisa o metodama ispitivanja opasnih svojstava hemikalija.

- Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama.

Finansiranje

- Propisati takse za postupke u vezi sa hemikalijama i stvoriti finansijske mehanizme kojima će se osigurati da troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda snose privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

07. KLIMATSKE PROMENE

PREGLED

Postojeći okvir politike za sada ne daje adekvatne odgovore na ključna pitanja u oblasti klimatskih promena niti je usklađen sa politikama i propisima EU. U periodu na koji se odnosi ovaj izveštaj nisu usvojeni ni nova strategija niti ijedan zakon koji reguliše ovu oblast. Međutim, u drugoj polovini 2016. godine bilo je važnih događanja.

Počela je izrada Nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena (NSBKP). To je važan korak u razvoju klimatske politike u zemlji, koji je usledio nakon prvih klimatskih ciljeva utvrđenih 2015. godine uoči Pariskog sporazuma. Izrada NSBKP je odlična prilika za opsežan javni dijalog o klimatskim promenama i sektorima na koje one utiču, pre svega o energetici.

Pa ipak, Vlada Srbije tek treba da iskaže snažnu političku posvećenost integrisanju klimatske politike u druge oblasti politike. Takođe je neophodno uskladiti postojeće preuzete obaveze sa klimatskom politikom EU za period do 2020, 2030 i 2050. godine, na šta su Evropska komisija i Evropski parlament u više navrata pozivali. Rad na tome treba da otpočne što bržim potvrđivanjem Pariskog sporazuma, kao i revizijom nacionalnog klimatskog cilja u okviru procesa izrade NSBKP.

ZAKONSKI OKVIR

Objašnjenje metodologije: Ranije je Srbija imala status zemlje u razvoju (zemlje koje nisu navedene u Aneksu I) prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o Klimatskim promenama (UNFCCC). To podrazumeva mnogo „labaviji” skup obaveza u vezi sa smanjenjem emisije gasova sa efektom staklene bašte u poređenju sa razvijenim zemljama, naročito sa EU. Međutim, proces pristupanja EU Srbiji nalaže da se u potpunosti uskladi sa klimatskom politikom EU i da preuzme na sebe odgovarajući udeo u klimatskom delovanju. Pariski sporazum, usvojen u decembru 2015. godine, formalno je poništio podelu na razvijene zemlje i zemlje u razvoju, zahtevajući od svakoga da preduzme neodložno i ambiciozno delovanje. Obaveze na osnovu UNFCCC-a i obaveze u vezi sa EU ići će ruku pod ruku. Zato se u ovom izveštaju zajedno razmatraju obaveze Srbije u odnosu na UNFCCC i one u odnosu na EU. Uloga spoljašnjeg finansiranja u postizanju zahtevanih smanjenja emisije je prepoznata i dalje se razrađuje u nastavku.

Prvi dvogodišnji ažurirani izveštaj (PDAI) dostavljen je Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama 28. marta 2016. godine.⁴⁴ Izveštaj predstavlja skromni korak napred u pravcu inkluzivnog donošenja odluka pošto je održana javna rasprava pre nego što je završena izrada dokumenta. Prihvaćene su neke izmene zbog materijalnih grešaka koje su uočile zainteresovane strane iz redova civilnog društva, ali konsultacije nisu rezultirale nijednom suštinskom izmenom sadržine dokumenta. Prema analizi RES fondacije⁴⁵, dokument je izrađen uz nekoliko kršenja smernica u vezi sa merama za ublažavanje: emisije gasova sa efektom staklene bašte su nedоследно prikazane u brojnim tabelama, a vremenske serije sadrže podatke o emisijama sa različitim geografskom pokrivenošću. To uključuje i činjenicu da je u PDAI razjašnjeno i potvrđeno da su emisije na Kosovu⁴⁶ uključene u podatke o emisijama za 1990. godinu, ali ne i za 2030. Štaviše, Nacionalno odgovarajuće akcije mitigacije⁴⁷ (NAMAs) i Strategija razvoja energetike do 2025. godine (SRE)⁴⁸ korišćene su kao osnova za delovanje na polju ublažavanja, uprkos očitoj nevažnosti brojnih mera za ublažavanje i činjenici da SRE zapravo predviđa povećanje emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Pozitivno je to što je Republika Srbija podržala **Pariski sporazum** u decembru 2015. godine i, u aprilu 2016. godine, formalno potpisala sporazum u Njujorku. Predsednik Srbije objavio je da će zemlja revidirati svoj planirani i na nacionalnom nivou utvrđeni doprinos (INDC) tokom izrade nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena⁴⁹. Reviziju INDC-a, koja je obaveza preuzeta kao deo Pariskog sporazuma, najavio je i državni sekretar u Ministarstvu poljoprivrede i zaštite životne sredine. Nažalost, iako je Pariski sporazum stupio na snagu, Republika Srbija ga još nije potvrdila. Bivši srpski ministar poljoprivrede i zaštite životne sredine izjavio je da Srbija planira da potvrdi ovaj sporazum 2016. godine.⁵⁰ Nije bilo dešavanja u tom pogledu, čini se zbog naprasno održanih izbora u aprilu 2016. godine i nedavne promene ministra⁵¹. Nadamo se da će biti učinjeno ono što je najavljeno s obzirom na to da je Narodna skupština u avgustu 2016. godine izabrala novu vladu.

Objašnjenje: Pre Pariskog sporazuma, na nacionalne obaveze u pogledu klimatskog delovanja upućivalo se kao na „planirani i na nacionalnom nivou utvrđeni doprinos“, ali kada se zemlja i formalno priključila sporazumu i kada se očekuje da preduzme delovanje u oblasti klime, izostavlja se reč „planirani“. I akronim je modifikovan i umesto INDC koristi se NDC. U ovom dokumentu, kada se upućuje na obaveze koje je zemlja preuzela u vezi sa klimatskim delovanjem, koristi se akronim (I)NDC.

Nacionalna strategija za borbu protiv klimatskih promena (NSBKP) izrađuje se uz pomoć sredstava obezbeđenih u okviru instrumenta EU za pretprijetupnu pomoć (IPA).

44 http://unfccc.int/essential_background/library/items/3599.php?rec=j&preref=7838#beg.

45 RES Foundation (2016): *Monitoring Republic of Serbia's climate policy: Quality of Climate- Can we do more?*

46 Ovde se koristi ovaj naziv bez prejudiciranja njegovog statusa.

47 <http://www.klimatskeprome.rs/english/mitigation-actions>.

48 Dostupno na sledećoj adresi, svrstano pod strateške dokumente: <http://www.mre.gov.rs/dokumenta-efikasnost-izvori.php>.

49 <http://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2016/04/SerbiaE.pdf>.

50 <http://beta.rs/zeleni-srbija/zs-srbija/21024-bogosavljevic-boskovic-srbija-ce-u-narednih-godinu-ratifikovati-sporazum-o-klimi>.

51 <http://www.euractiv.rs/odrzivi-razvoj/10076-srbija-e-ratifikovati-pariski-sporazum-o-klimi-do-polovine-2017>.

Tim za njeno sprovođenje odabran je nedavno, a uvodni sastanak održan je u Beogradu u septembru 2016. godine. Sastanak je bio otvoren za predstavnike civilnog društva, što predstavlja dobar početak procesa. Štaviše, predstavnici civilnog društva pozvani su da se pridruže radnoj grupi koja će pomagati u izradi strategije.

Jedno od ključnih pitanja koje treba razmotriti u okviru NSBKP biće da se poveća „ambicioznost“ postojećih preuzetih obaveza u vezi sa klimatskim promenama. Stvarni, pravno obavezujući cilj u pogledu smanjenja emisije gasova sa efektom staklene bašte mora, u najmanju ruku, biti u skladu sa ciljevima EU u pogledu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte od najmanje 40% do 2030. godine. Ciljevi za period posle 2050. godine koji su u skladu sa globalno prihvaćenim ciljem nulte neto emisije gasova sa efektom staklene bašte takođe bi trebalo da se nađu u NSBKP da bi se dale smernice društvu i preduzećima u tranziciji ka privredi sa niskim emisijama ugljenika do polovine veka.

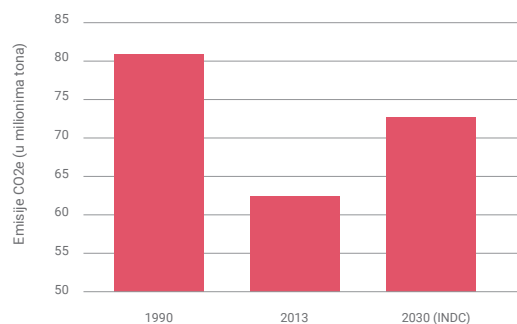
Od ključnog značaja je i to da NSBKP sagleda scenarije koji nisu zasnovani na postojećim opcijama politike već da, kako je navedeno u opisu zadataka NSBKP⁵², predvidi i scenario koji će ispitati **maksimalne tehničke potencijale za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte u slučaju kada su sve najbolje dostupne tehnologije stavljene u pogon**.

Antrfile 4: Preispitati INDC

Kao što je već rečeno, **Planirani i na nacionalnom nivou utvrđeni doprinos (INDC)** treba revidirati tokom izrade Nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena. Srbija je preuzela svoju prvu obavezu u pogledu smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte dostavljanjem svog INDC-a UNFCCC-u u junu 2015. godine. INDC je veoma problematičan budući da ne ispunjava neke od ključnih uslova neophodnih za takav dokument:

Srpski INDC je neambiciozan i ne doprinosi globalnom klimatskom delovanju: Obaveza koju je Republika Srbija preuzela u vezi sa klimatskim promenama pokazuje da je njen cilj da smanji svoje emisije gasova sa efektom staklene bašte za 9,8% u poređenju sa 1990. godinom, što zapravo ukazuje na stvarni porast od 15% budući da su emisije trenutno 25% niže od nivoa iz 1990. godine.

52 Dostupno na zahtev.



Grafikon: Emisije gasova sa efektom staklene bašte u milionima tona CO₂e.^{53 54}

- 1. Srpski INDC nije pravičan.** Republika Srbija planira da poveća emisije CO₂ u trenutku kada ceo svet, uključujući i zemlje u razvoju, pokušava da ih smanji.
- 2. Proces izrade INDC-a nije bio transparentan.** Nije bilo postupka javne rasprave o ovom veoma važnom dokumentu. On je jednostavno predstavljen javnosti u aprilu 2015. godine na jednom skupu u Narodnoj skupštini, što se nikako ne sme smatrati prikladnim postupkom javne rasprave, koji zahteva dovoljno vremena za analizu i izradu pisanih komentara. Nedostatak javne rasprave pokazuje da društvo u celini nije uključeno u ostvarivanje ovog klimatskog cilja.

Štaviše, INDC ne daje nijednu konkretnu meru za ostvarivanje navedenih ciljeva. Umesto toga, on ostavlja ključne odluke za Nacionalnu strategiju borbe protiv klimatskih promena.

Prenošenje Uredbe 525/2013 o mehanizmu monitoringa otpočelo je u maju 2015. godine uz podršku IPA 2013 Tvinig projekta. Međutim, nemamo saznanja o bilo kakvom napretku u pogledu uspostavljanja mehanizma monitoringa u Srbiji.

Srbija je u ranoj fazi pripreme za primenu **sistema trgovine emisijama EU (EU ETS)**. Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine počelo je da prenosi elemente Direktive o EU ETS u vezi sa sistemom za monitoring, izveštavanje i verifikaciju (MIV). Uspostavljanje sistema za MIV bilo je planirano u okviru finansijskog instrumenta IPA 2013, ali je proces odložen zbog nedostatka odgovarajuće institucionalne organizacije. Izrađen je Nacrt zakona o smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte, a javna

⁵³ Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (2010): Inicijalno nacionalno saopštenje Republike Srbije u okviru Okvirne Konvencije Ujedinjenih nacija o klimatskim promenama. Dostupno na: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/srb-nc1.pdf>.

⁵⁴ Jovović, A. (2015): *Inventar gasova sa efektom staklene bašte i projekcije emisija sa merama mitigacije*, prezentacija sa radionice „Politika u oblasti klimatskih promena – važnost uključivanja klimatskih promena u sektorske i lokalne/regionalne razvojne ciljeve“.

rasprava i usvajanje zakona očekuju se do kraja 2016. godine. Zvanična radna grupa koja izrađuje zakon uključuje i predstavnike civilnog društva, što je još jedan pozitivan događaj u pogledu transparentnosti procesa donošenja odluka.

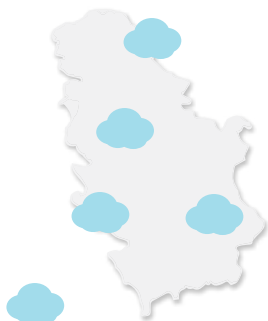
Beleži se napredak u oblasti **prilagođavanja klimatskim promenama**. Plan adaptacije na klimatske promene sa procenom ranjivosti za Grad Beograd usvojen je u oktobru 2015. godine⁵⁵. Plan je izrađen uz učešće civilnog društva. Prvi nacionalni plan za prilagođavanje klimatskim promenama je takođe izrađen, ali ga Vlada još uvek nije usvojila. Nivo učešća u inicijativi „Pakt gradonačelnika za prilagođavanje klimatskim promenama“ je na veoma nizak.

Uopšteno govoreći, postoji značajna potreba za poboljšanjem saradnje i koordinacije da bi se ojačale zainteresovane strane na lokalnom nivou za sprovođenje mera za ublažavanje klimatskih promena i prilagođavanje klimatskim promenama.

ŠTA JE REPUBLIKA SRBIJA URADILA DO SADA?

Jun
2015

Podnela je prvi
klimatski cilj
Konvenciji UN
o promeni klime



Srbija je podržala
Pariski sporazum
o klimatskim promenama

Decembar
2015

April 2016

Srbija je potpisala Pariski sporazum o klimatskim promenama



U toku su pripreme nekoliko zakona i izrađuje se Nacionalna strategija za borbu protiv klimatskih promena



ŠTA JE POTREBNO URADITI?



HITNO:

Ratifikovati Pariski sporazum o klimatskim promenama

Povećati
KLIMATSKI CILJ,
koji će voditi stvarnom smanjenju
emisija gasova sa efektom
staklene bašte

Razviti Nacionalnu strategiju za borbu protiv klimatskih promena tako da bude u skladu sa dugoročnim ciljevima Pariskog sporazuma o klimatskim promenama



Preusmeriti fokus sa fosilnih goriva na ugljenično neutralnu energiju, „klimatski-pametnu“ poljoprivredu i povećanje otpornosti drugih sektora na klimatske promene

KLIMATSKI CILJ SRBIJE TREBA PREISPITATI TOKOM IZRADE NACIONALNE STRATEGIJE ZA BORBU PROTIV KLIMATSKIH PROMENA, JER JE POSTOJEĆI CILJ PROBLEMATIČAN. NE ISPUNJAVA NEKE OD KLJUČNIH USLOVA NEOPHODNIH ZA TAKAV DOKUMENT; OPISANO U ANTRFILEU 04.

SPROVOĐENJE PROPISA

Procena sprovođenja klimatske politike u Srbiji nije jednostavan, „pravolinijski” zadatak. Ograničen postojeći strateški i zakonodavni okvir teško da propisuje bilo kakve mere koje se mogu pratiti.

Međutim, mogu se identifikovati neki indikatori koji su značajni za efektivno i uspešno sprovođenje klimatske politike. To obuhvata i međusektorsku saradnju i uključivanje klimatskog delovanja u druge oblasti politike. Dalje, moguće je proceniti političku volju za suočavanje sa klimatskim promenama na osnovu administrativnih kapaciteta za bavljenje ovim pitanjem.

U 2016. godini administrativni kapaciteti za bavljenje klimatskim promenama ostaju ograničeni. Nova Vlada, formirana u avgustu 2016. godine, zadržala je odseke za klimatske promene i u okviru Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine (MPZZS, Odsek za klimatske promene) i u okviru Ministarstva energetike i rudarstva (Odsek za održivi razvoj i klimatske promene). Iako je u Odseku za klimatske promene u MPZZS i dalje zaposleno samo njih petoro⁵⁶, važno je primetiti da su određena poboljšanja u političkoj agendi u oblasti klimatskih promena rezultat njihovog posvećenog rada. S obzirom na intenzivne zakonodavne i strateške aktivnosti planirane za naredne tri godine, očigledno je da će Odseku za klimatske promene biti potrebna značajna podrška.

Značajan nedostatak uključivanja klimatskog delovanja u druge sektore još uvek je evidentan, pri čemu Strategija razvoja energetike do 2025. godine (SRE) predstavlja najjašniji primer. Strategija pokazuje da Vlada planira da nastavi da se u velikoj meri oslanja na fosilna goriva, naročito ugalj, do 2050. godine pa i posle toga. Strategija ne uzima u obzir buduću cenu ugljenika koju će Srbija morati da plati nakon pristupanja EU. Ovo pokazuje potpuno odsustvo razumevanja značaja klimatskih promena, kao i njihovog budućeg uticaja na sektor energetike u Srbiji i privredu u celini. Situacija nije ništa bolja ni u drugim sektorima.

Nacionalni savet za klimatske promene, koji je osnovan u novembru 2014. godine, budi nadu u poboljšanu **međusektorsku saradnju** i veće uključivanje klimatskog delovanja u druge oblasti. Međutim, kako prethodni izveštaj⁵⁷ Koalicije 27 pokazuje, ta nada se još nije ostvarila. Nije bilo promena u ovoj oblasti tokom većeg dela 2016. godine, s izuzetkom jedne sednice koju je Savet održao⁵⁸ u februaru 2016. da bi diskutovao o implikacijama sprovođenja Pariskog sporazuma za Srbiju.

⁵⁶ Kancelarija za evropske integracije (2014): Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA). Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_eng_2014_2018.pdf.

⁵⁷ Coalition 27 (2016): Serbia on the Road to EU Accession: Securing ambition for Chapter 27 (Srbija na putu pristupanja EU: Obezbeđivanje ambicija za Poglavlje 27). Dostupno na: https://rs.boell.org/sites/default/files/uploads/2016/02/coalition27_shadow_report_2015.pdf.

⁵⁸ <http://www.mpzss.gov.rs/treca-sednica-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene/>.

Antrfile 5: Promene nastale nakon perioda izveštavanja

U novembru 2016. godine predstavnici organizacija civilnog društva pozvani su da se pridruže Nacionalnom savetu za klimatske promene tokom procesa izmene odluke Vlade Srbije o osnivanju Nacionalnog saveta za klimatske promene. Do toga je došlo zbog velikog broja promena u redovima članova Saveta. Predstavnici OCD pozvani su da stalno učestvuju u aktivnostima Saveta, što je izuzetno dobrodošao korak napred.

U decembru 2016. godine Zakon o potvrđivanju Pariskog sporazuma ušao je u zakonodavni postupak u Narodnoj skupštini.

FINANSIRANJE

Republika Srbija nema mehanizam finansiranja namenjen za delovanje u oblasti klimatskih promena i u značajnoj meri zavisi od spoljne finansijske podrške. Do sada su sve aktivnosti koje se odnose na obaveze u vezi sa UNFCCC-om i EU sprovedene uz podršku UNDP-a, EU, bilateralnih ili drugih međunarodnih donatora. Republika Srbija treba da nastavi da razvija projekte usmerene na smanjenje emisija gasova sa efektom staklene bašte i izgradnju otpornosti zemlje na uticaj klimatskih promena radi pristupa sredstvima iz IPA II i drugih izvora finansiranja dostupnih kroz Investicioni okvir za Zapadni Balkan (uključujući sprovođenje programa regionalne saradnje, kao što su Energetska zajednica, Povelja Zapadnog Balkana o održivosti, koja povezuje 6 zemalja, itd.), uz to obezbeđujući stvarnu održivost ovih projekata – i socijalnu i u pogledu životne sredine.

Zeleni fond, za koji je Vlada najavila da će početi da funkcioniše 1. januara 2017. godine, biće neophodan za početak procesa sprovođenja mera prilagođenih klimatskim promenama u svim sektorima. Dalje, odsustvo delovanja u oblasti klimatskih promena se obično politički opravdava velikim troškovima koje ova oblast iziskuje, a istovremeno se industrija fosilnih goriva i rudarstvo subvencionišu u velikoj meri. U debati se ne razmatraju na pravi način troškovi nedelovanja u oblasti klimatskih promena. Nedovoljna ulaganja danas rezultiraće mnogo većim uticajem klimatskih promena koje će građane i privredu Srbije mnogo više koštati sutra.

Usmereno političko delovanje, zajedno sa odgovarajućim korišćenjem domaćih i međunarodnih sredstava, pomoći će da se maksimalno iskoriste buduća ulaganja u čiste tehnologije od strane privatnih investitora, koji su neizostavni deo rešenja problema klimatskih promena.

PREPORUKE

Srpsku politiku u oblasti klime treba formulisati tako da bude potpuno u saglasnosti sa politikom EU u oblasti klime i obavezama na osnovu UNFCCC-a. To znači da Okvir EU za politiku u oblasti energetike i klime do 2030. godine, kao i mapa puta EU do 2050.

godine moraju predstavljati minimalne zahteve prilikom formulisanja nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena. Ovi ciljevi EU moraju se u potpunosti odraziti i u drugim sektorima, i otud je neophodna temeljna revizija SRE. Štaviše, mere za ublažavanje klimatskih promena i prilagođavanje klimatskim promenama moraju se izraditi uz međusektorsku saradnju između nadležnih ministarstava i uz partnerstvo sa lokalnim vlastima, poslovnim sektorom i civilnim društvom.

Zakonski okvir

- Otkloniti nedostatke Prvog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja u sledećem saopštenju UNFCCC-u, u skladu sa pitanjima na koja su ukazale zainteresovane strane iz civilnog društva.
- Započeti postupak potvrđivanja Pariskog sporazuma da bi se omogućilo i formalno potvrđivanje od strane Narodne skupštine najkasnije do sredine 2017. godine.
- Revidirati i povećati INDC najkasnije do kraja 2018. godine tako da bude usklađen sa ciljevima EU do 2030. i 2050. godine i time obezbediti da država ostvari stvarno smanjenje emisija uporedivo sa ciljevima EU od najmanje 40% smanjenja do 2030. godine u poređenju sa nivoima iz 1990. godine.
- Razmotriti ambicioznije scenarije dekarbonizacije prilikom izrade NSBKP, uzimajući u obzir eksternalije kao što su zdravstveni troškovi predloženih opcija politike.
- Nadovezati se na napredak ostvaren 2016. godine u pogledu angažovanja zainteresovanih strana i nastaviti saradnju sa civilnim društvom; obezbediti najšire moguće uključivanje javnosti i pravičan postupak javne rasprave; omogućiti lokalnim samoupravama, civilnom društvu i građanima da aktivno učestvuju u izradi NSBKM i reviziji INDC-a.

Sprovođenje propisa

- Poboľjšati javni pristup informacijama u vezi sa klimatskim promenama i energetikom, naročito informacijama koje se odnose na finansiranje delovanja u oblasti klime.
- Bolje iskoristiti ulogu Nacionalnog saveta za klimatske promene i dodeliti stalno članstvo u Savetu predstavnicima OCD.⁵⁹
- Povećati broj državnih službenika koji se bave klimatskim promenama u ministarstvima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.

- Razviti programe edukacije o klimatskim promenama i njenom uticaju, kao i obuke za naučno, tehničko i rukovodeće osoblje u vezi sa članom 6. UNFCCC-a. Uvrstiti energetska efikasnost i korišćenje obnovljivih izvora u plan i program edukacije i ponuditi profesionalnu obuku u skladu sa Poveljom Zapadnog Balkana o održivosti.
- Obezbediti za lokalne samouprave obavezne obuke za procene izloženosti klimatskim promenama i osetljivosti na klimatske promene i obuke za izradu akcionih planova za ublažavanje uticaja i prilagođavanje na klimatske promene.

Finansiranje

- Izraditi projekte za podršku stvarnom smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte i izgradnju otpornosti zemlje na klimatske uticaje da bi se pristupilo fondovima EU, regionalnih i drugih međunarodnih donatora, uz to obezbeđujući stvarnu održivost ovih projekata – i socijalnu i u pogledu životne sredine.
- Razviti domaći mehanizam finansiranja za podršku prioritetnim strateškim potrebama, između ostalog, preusmeravanjem sredstava sa subvencionisanja zagađujućih fosilnih goriva na mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene.
- Koristiti i međunarodne i domaće izvore da bi se maksimalno iskoristilo privatno finansiranje rešenja za otpornost na klimatske promene u svim sektorima.

⁵⁹ Ovo je delimično ostvareno u novembru 2016. godine kada je predstavnicima civilnog društva odobren pristup Nacionalnom savetu za klimatske promene.

REFERENCE

Agencija za zaštitu životne sredine (2015): Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2015. godine. Izvor: <http://www.sepa.gov.rs/download/VAZDUH2015.pdf>

Direktiva 2001/42/EZ Evropskog parlamenta i Saveta. Izvor: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:32001L0042>

Energetska zajednica - Odluka Saveta ministara Energetske zajednice DI2013I05IMG o sprovođenju Direktive 2001/80/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2001. godine o ograničenju emisija određenih zagađujućih materija u vazduh iz velikih postrojenja za sagorevanje (2013). Izvor: https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/2386185/0633975AD2497B9CE053C92FA8C06338.PDF

Energetska zajednica – Zaključci sa 10. sastanka Radne grupe Energetske zajednice za životnu sredinu (2015). Izvor: https://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/3998391/2B066E5297472CEEE053C92FA8C0F777.pdf

EU propisi koji uređuju upravljanje hemikalijama. Izvori: <https://echa.europa.eu>, <http://eur-lex.europa.eu>

Evropska komisija - Izveštaj EK o napretku Srbije za 2014. godinu. (2014) Izvor: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_o_napretku_dec14.pdf

Evropska komisija - Izveštaj EK o napretku Srbije za 2015. godinu. (2015) Izvor: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/godisnji_izvestaj_15_final.pdf

Evropska komisija – Republika Srbija Izveštaj za 2016(2016). Izvor: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_srbija_2016.pdf

Izveštaj sa sastanka o izmenama zakona iz oblasti životne sredine predstavnika civilnog društva. (2016) Izvor: <http://www.zelenidijalog.rs/usaglasavanje-stavova-o-zakoni-ma-iz-oblasti-zivotne-sredine/>

Izveštaji i objave Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine i Narodne skupštine Srbije tokom procesa izmene Zakona o zaštiti životne sredine. Izvor: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/saopštenja/>

Javna rasprava o Studiji o proceni uticaja na životnu sredinu Brodarevo 1 i Brodarevo 2. Izvor: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/zahtev-za-davanje-saglasnosti-na-studiju-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-projekta-izradnje-he-brodarevo-1-i-he-brodarevo-2/>

Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine (2014): Nacrt akcionog plana Na-

cionalnog programa zaštite životne sredine za period 2015.-2019. Izvor: <http://www.eko.minpolj.gov.rs/wp-content/uploads/2014/11/Nacrt-akcionog-plana-Nacionalnog-programa-zzs.pdf>

Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014-2017. godine sa projekcijama do 2020. godine –NAD. Izvor: [http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20\(english\).pdf](http://www.evropa.gov.rs/Documents/Home/DACU/12/74/NAD%202014-2017%20with%20projections%20until%202020%20(english).pdf)

Nacionalni propisi. Izvor: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs>

Narodna skupština Republike Srbije – Zakon o izmenama i dopunama Zakona o budžetskom sistemu. Izvor: <http://www.parlament.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2014/4600-14%20lat.pdf>

Narodna skupština Republike Srbije – Zakon o zaštiti životne sredine (2016). Izvor: http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zastiti_zivotne_sredine.html

Narodna skupština Republike Srbije – Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine. Izvor: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/zakoni/2016/286-16.pdf>

Narodna skupština Republike Srbije (2015): Budžet Republike Srbije za 2016. godinu.

Narodna skupština Republike Srbije: Obrazloženje Predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o hemikalijama iz 2015. Izvor: <http://www.parlament.gov.rs>

Narodna skupština Republike Srbije: Obrazloženje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o biocidnim proizvodima. Izvor: <http://www.parlament.gov.rs>

Prezentacije i preporuke sa seminara EU i Srbija - Zakonodavstvo u oblasti životne sredine i njegova primena u praksi. Izvor: <http://www.cekor.org/index/page/lg/sr/id/629>

Vlada Republike Srbije - Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene (2015). Izvor: <http://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/Post-screening-ENG.pdf>

Vlada Republike Srbije: Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske Unije NPAA2014-2018. Izvor: <http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs>

Vlada Republike Srbije: Odluka o utvrđivanju Nacionalnog programa zaštite životne sredine (NPEP). Izvor: <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs>

Horizontalno zakonodavstvo



Kvalitet vazduha



Usvojena

Nije usvojena

Delimično usvojena

Usvojena

Nije usvojena

Delimično usvojena

PREPORUKA IZ
PRETHODNOG
IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2017.

PREPORUKA IZ
PRETHODNOG
IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2017.

Poštovanje pravno obavezujućih pravila za sprovođenje postupaka procene uticaja na životnu sredinu i primene načela Arhuske konvencije jesu ključni elementi za svako poboljšanje u horizontalnom sektoru.

Nije uočen napredak.

Obezbediti adekvatno sprovođenje Arhuske konvencije i sprečiti selektivno sprovođenje i tendencioznu interpretaciju Konvencije od strane državnih organa.

Politički pritisci koji proističu od uticaja investitora moraju se otkloniti kako bi kompetentni državni službenici bili u mogućnosti da obavljaju svoj posao.

Nije uočen napredak.

Povećati učešće u postupcima javne rasprave kroz povećanje transparentnosti i inkluzivnosti procesa, naročito pružanjem pravovremenih informacija o raspravama i objavljenim izveštajima.

Načela održivog razvoja moraju se poštovati kao okvir za razvoj projekata sa očiglednim negativnim uticajem na životnu sredinu.

Nije uočen napredak.

Obezbediti kumulativne procene uticaja na životnu sredinu, naročito za projekte malih hidroelektrana.

Interesi i specifičnosti lokalnih zajednica moraju se uzeti u obzir prilikom razvoja projekata, naročito u oblastima upravljanje vodama, otpad i obnovljiva energija.

Nije uočen napredak.

Koristiti raspoložive kanale informisanja za informisanje zainteresovane javnosti i objavljivanje informacija o procenama uticaja na životnu sredinu na zvaničnim sajtovima lokalnih samouprava. Objavljivati investicione planove za poboljšanje upravljanja vodama i upravljanja otpadom na lokalnom nivou.

Potrebno je unaprediti sistem za monitoring kvaliteta vazduha, naročito u urbanim aglomeracijama poput Beograda.

Nedostaje još više podataka nego u prethodnom periodu izveštavanja. Kvalitet održavanja sistema sistematično je opao, kao i kvalitet vazduha.

Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje, i dostupnost podataka naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.

Transparentno učešće javnosti treba da postane jedan od prioriteta.

Nije uočen napredak.

n / a

n / a

n / a

Treba unaprediti međusektorsku saradnju da bi se omogućilo potpuno sprovođenje važećih pravnih propisa u zemlji.

n / a

n / a

Lokalne samouprave/ gradovi treba da poboljšaju kvalitet, vidljivost i pristup podacima o kvalitetu vazduha.

Kvalitet vode



Usvojena

Nije usvojena

Delimično usvojena

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2017.

Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama - svi relevantni strateški dokumenti (Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine, Strategija upravljanja vodama) naglašavaju nedovoljne ljudske kapacitete u javnim institucijama (kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou). Broj i obim izazova zahtevaju značajno efikasniji i organizovaniji javni sektor. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje.

Nije uočen napredak.

Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou - složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.

Potrebno je bolje integrisati upravljanje vodama u druge sektore (prostorno planiranje, zaštita prirode).

Učinjena su neka poboljšanja (npr. saradnja na projektima procene povezanosti rečnih slivova), ali je za značajniji napredak potreban sistematičniji pristup.

Izgradnja i poboljšanje saradnje sa drugim sektorima – treba obezbediti veće uključivanje drugih sektora u razvoj politike upravljanja vodama.

Unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama.

Izvestan napredak je očigledan, ali još uvek ima dosta prostora za poboljšanja.

Dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama – izvestan napredak je očigledno postignut. Državni organi ali i OCD treba da ulože napore da pitanja upravljanja vodama stave u fokus šire javnosti.

Integracija „prirodnih“ rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga.

Međunarodna komisija za sliv reke Save podržala je projekat revitalizacije prirodne retencije u regionu Spačva–Morović.

Integracija „prirodnih“ rešenja u praksu upravljanja vodama i i bolja socio-ekonomska procena ekosistemskih usluga (prečišćavanje vode, regulacija voda, sprečavanje poplava) - takav pristup će pomoći očuvanju prirodnih ekosistema, ali će i doprineti ekonomskoj održivosti mera za upravljanje vodama.

Odlučniji pristup prilikom određivanja cena vode.

Nije uočen napredak.

Odlučniji pristup prilikom određivanja cena vode.

Razvoj konkretnog plana i mera za unapređenje monitoringa kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.

Napredak ka uspostavljanju konkretnog plana i mera zavisi od usvajanja pravnih propisa.

Razvoj konkretnog plana i mera za unapređenje monitoringa kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.

Podsticanje aktivnog upravljanja u oblasti zaštite voda (poboljšanje kvaliteta voda). Odlučnija politika prema razvoju i izgradnji malih hidroelektrana. Eksploatacija rečnih sedimenata treba da bude ograničena i bolje kontrolisana.

Neke mere su planirane u okviru Nacrta zakona o vodama, ali on još nije usvojen.

Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane mini-hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte su veoma ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.

Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama.

Neka poboljšanja su učinjena u Nacrtu zakona o vodama, ali on još nije usvojen.

Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama.

Mere za zaštitu voda treba bolje implementirati u oblasti prostornog planiranja – ovo se naročito odnosi na razvoj turizma i regulisanje širenja naselja pored reka.

Nije uočen napredak.

Izgradnja i poboljšanje saradnje sa drugim sektorima – treba obezbediti veće uključivanje drugih sektora u razvoj politike upravljanja vodama.

Potrebno je detaljnije razmotriti uticaj određenih mera u okviru upravljanja vodama na životnu sredinu.

U velikoj meri zavisi od usvajanja novog paketa propisa.

Integracija „prirodnih“ rešenja u praksu upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga.

Zaštita prirode



● Usvojena

● Nije usvojena

● Delimično usvojena

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2017.

● Jačanje saradnje sa drugim sektorima (lovstvo, ribarstvo, poljoprivreda).

Tokom 2016. godine odloženo je nekoliko procesa donošenja odluka zbog predizbornog i postizbornog dijaloga između političkih stranaka. Nova imenovanja na položaje ministara i direktora javnih preduzeća usporila su saradnju među sektorima.

Jačati saradnju između svih aktera da bi se sprečila korupcija u sektoru za zaštitu prirode (naročito ona povezana sa nezakonitim korišćenjem šuma, vodnih resursa i lovom).

● Izmena i dopuna Zakona o nacionalnim parkovima postavljanjem efikasnijih ciljeva zaštite i sistema upravljanja. Unapređenje procedure za donošenje odluka o granicama nacionalnih parkova, uključujući pravila i procedure za izmene granica nacionalnih parkova.

Nema političke podrške za usvajanje izmena i dopuna Zakona o nacionalnim parkovima radi efikasnijeg sprovođenja.

Izmeniti Zakon o nacionalnim parkovima kako bi bili obuhvaćeni efikasniji ciljevi zaštite i sistemi upravljanja. Unaprediti procedure za donošenje odluka o granicama nacionalnih parkova, uključujući pravila i procedure za izmene granica nacionalnih parkova.

● Potpuna primena načela održivog razvoja i zaštita prirodnih zaštićenih područja od novih „energetskih“ projekata koji mogu imati negativan uticaj na životnu sredinu.

Ova preporuka je u bliskoj vezi sa preporukom da se ojača saradnja između različitih sektora i poboljša saradnja sa OCD.

U potpunosti primeniti načela održivog razvoja i zaštititi zaštićena prirodna područja od novih projekata u oblasti energetike koji mogu negativno uticati na životnu sredinu.

● Izmena i dopuna Zakona o zaštiti prirode i podzakonskih akata koji se odnose na ekološku mrežu Natura 2000.

Ostvaren je izvestan napredak u pogledu ekoloških mreža u izmenjenom Zakonu o zaštiti prirode (februar 2016.) Ima napretka u izradi podzakonskih propisa (Uredba o oceni prihvatljivosti). Potreban je dodatni rad, ali on nije vidljiv u planovima za 2017. godinu.

n / a

● Uključivanje predstavnika organizacija civilnog društva u radne grupe za izradu nacrtu zakona i razvoj javnih politika.

Mali napredak je postignut tokom izrada Uredbe o oceni prihvatljivosti, Nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena itd, ali je potreban dalji sistematski rad na uključivanju.

Poboljšati saradnju između organa vlasti i organizacija civilnog društva u oblasti zaštite prirode (naročito tokom revizije zakonodavstva, i uključivanjem predstavnika OCD-a u istraživanjima).

● Jačanje kapaciteta na lokalnom i nacionalnom nivou za primenu zakonskog okvira.

Programi za izgradnju kapaciteta u okviru ECRAN projekata organizovani su za sektor za zaštitu prirode, ali je potrebno više programa, naročito za lokalne samouprave.

Poboljšati saradnju i povećati kapacitete državnih organa zaduženih za zaštitu prirode (povećati broj zaposlenih i tehničke kapacitete). U 2017. godini opredeliti javna sredstva za jačanje kapaciteta za sprovođenje pravnih propisa i na lokalnom i na nacionalnom nivou.

● Razvijanje sistema za održivo finansiranje zaštite prirode, opredeljivanje sredstava iz državnog budžeta RS za definisanje područja u okviru mreže Natura 2000.

Ne postoje podaci o tome kako se koriste sredstva iz državnog budžeta opredeljena za zaštitu prirode; Zeleni fond nije postao funkcionalan tokom perioda izveštavanja.

U 2017. godini obezbediti adekvatno finansiranje zaštite prirode iz Zelenog fonda (utvrditi prioritete i kriterijume za dodelu sredstava). Realizovati sprovođenje projekta Natura 2000 (EuropeAid/133834/C/SUP/RS).

● Izgradnja kapaciteta policije, inspektorata i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta.

Započeta je edukacija za CITIES, ali je neophodno još raditi na tome.

Izgradnja kapaciteta policije, inspektorata i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta.



Usvojena



Nije usvojena



Delimično usvojena

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

Omogućiti učešće javnosti u odgovarajućem vremenskom okviru u skladu sa Arhuskom konvencijom prilikom izrade i usvajanja Nacionalnog plana za smanjenje emisija (NPSE) u elektroenergetskom sektoru.

Kaznena politika mora biti značajno poboljšana, tako da se zagađivači uvek smatraju odgovornima za svoje aktivnosti.

○ n / a

KOMENTAR

Republika Srbija je dostavila NPSE Sekretarijatu Energetske zajednice u decembru 2015. Državni nadležni organi i Energetska zajednica odbili su da daju dokument na uvid zainteresovanoj javnosti.

Kazne su niske što dovodi do toga da je zagađivačima povoljnije plaćati kazne, nego poslovati u skladu sa ekološkim standardima.

n / a

PREPORUKA ZA 2017.

Republika Srbija treba da preduzme neophodne korake za usklađivanje sa Direktivom o industrijskim emisijama, i da harmonizuje procedure za dobijanje različitih dozvola koje prethode integrisanoj dozvoli.

MPZŽS i svi relevantni akteri treba na transparentan način da obavestavaju javnost u Srbiji o svim koracima koji se preduzimaju da bi se izradili specifični planovi za sprovođenje Direktive o industrijskim emisijama i primeni zakona iz ove oblasti.

U potpunosti jemčiti pravo javnosti da učestvuje u donošenju odluka o izmenama i dopunama integrisanih dozvola.

**ova oblast nije obrađena u prethodnom izveštaju Koalicije 27, iz tog razloga prikazane su samo preporuke za 2017.*

PREPORUKA ZA 2017.

Uspostaviti adekvatnu dinamiku usaglašavanja sa relevantnim izmenama i dopunama propisa EU u ovoj oblasti, naročito u pogledu prilagođavanja naučnom i tehničkom napretku.

Unaprediti postojeće administrativne kapacitete za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti i stvoriti mehanizme i uslove za angažovanje eksternih stručnjaka kako bi se nadomestio nedostatak kapaciteta za poslove regulatorne procene rizika.

Unaprediti sprovođenje upravnih postupaka kroz uspostavljanje informacione infrastrukture za elektronsku dostavu podataka sa odgovarajućom zaštitom podataka i nivoima pristupa.

Uspostaviti zajedničko telo radi planiranja, praćenja, usklađivanja i preduzimanja zajedničkih mera različitih inspekcija nadležnih za kontrolu i nadzor u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda.

Uspostaviti bolju međusektorsku saradnju državnih organa nadležnih za GLP, dobrobit životinja i hemikalije radi stvaranja uslova za primenu propisa o metodama ispitivanja opasnih svojstava hemikalija.

Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama.

Propisati takse za postupke u vezi sa hemikalijama i stvoriti finansijske mehanizme kojima će se osigurati da troškove u vezi sa regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda snose privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.

Klimatske promene



● Usvojena

● Nije usvojena

● Delimično usvojena

PREPORUKA IZ PRETHODNOG IZVEŠTAJA

KOMENTAR

PREPORUKA ZA 2017.

● Izmeniti Nameravani nacionalno određeni doprinos smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte (INDC) najkasnije do kraja 2018. tako da bude usklađen sa ciljem EU za 2030. godinu i time obezbediti da država ostvari smanjenje emisija od minimum 40% u poređenju sa nivoom iz 1990. godine.

● Bolje iskoristiti ulogu Nacionalnog saveta za klimatske promene i uključiti predstavnike OCD u rad Saveta.

● Preispitati nacrt dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja u skladu sa komentarima koje je dostavilo civilno društvo.

Preporuka još uvek nije sprovedena. Ipak, u toku je proces izrade Nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena, koji otvara prostor za postupanje po preporukama. Pored toga, predsednik Nikolić je objavio da će INDC biti ponovo razmotren u okviru procesa izrade Nacionalne strategije za borbu protiv klimatskih promena.

Tokom 2016. godine održan je samo jedan sastanak Nacionalnog saveta za klimatske promene. Stalno članstvo u Savetu odobreno je predstavnicima OCD nakon perioda izveštavanja (u novembru 2016).

Izveštaj predstavlja mali korak napred pošto je javna rasprava sprovedena pre nego što je izrada dokumenta završena. Nekoliko činjeničnih grešaka na koje je ukazalo civilno društvo je ispravljeno, ali nisu uzete u obzir suštinske izmene u dokumentu na koje je civilno društvo takođe ukazalo. U toku je revizija Prvog ažuriranog dvogodišnjeg izveštaja pod pokroviteljstvom UNFCCC-a što znači da još uvek ima prostora da se on izmeni u skladu sa detaljnim preporukama koje su dale OCD.

Izmeniti INDC najkasnije do kraja 2018. tako da bude usklađen sa ciljem EU za 2030. godinu i time obezbediti da država ostvari smanjenje emisija od minimum 40% u poređenju sa nivoom iz 1990. godine.

Bolje iskoristiti ulogu Nacionalnog saveta za klimatske promene i uključiti predstavnike OCD u rad Saveta; obezbediti međusektorsku saradnju i uključiti mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene u druge politike.

Otkloniti nedostatke Prvog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja u sledećem saopštenju UNFCCC-u, u skladu sa pitanjima na koja su ukazale zainteresovane strane iz civilnog društva.

● Tražiti od MPZŽS da obezbedi široko učešće civilnog društva i drugih zainteresovanih strana u izradi Nacionalne strategije borbe protiv klimatskih promena od samog početka rada na njoj pripremi.

● Povećati broj državnih službenika u ministarstvima koja se bave uticajem klimatskih promena u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.

● Obezbediti za lokalne samouprave obavezne obuke za procene izloženosti klimatskim promenama i ranjivosti i obuke za izradu akcionih planova za ublažavanje uticaja i prilagođavanje na klimatske promene.

● Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete, između ostalog, prebacivanjem sredstava namenjenih subvencijama za zagađujuća fosilna goriva na mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene.

Uvodni sastanak za razvoj Strategije obezbedio je široko učešće različitih predstavnika civilnog društva. Predstavnici Koalicije 27 pozvani su da se pridruže radnoj grupi koja izrađuje Nacionalnu strategiju za borbu protiv klimatskih promena.

Prema informacijama dobijenim od MPZŽS, nema promene u njihovim kapacitetima.

Prema našim saznanjima nema systemske organizacije obuka, iako uviđamo da se javljaju različite inicijative u lokalnim zajednicama, koje najčešće proističu iz inicijativa samih opština i civilnog društva.

Osnovan je Zeleni fond; međutim, ne postoji poseban mehanizam finansiranja mera za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene. Država nastavlja da subvencionise industriju koja koristi fosilna goriva, dok su ulaganja u energetske efikasnost i proizvodnju obnovljive energije veoma mala.

Nadovezati se na napredak ostvaren 2016. godine u pogledu angažovanja zainteresovanih strana i nastaviti saradnju sa civilnim društvom; obezbediti najšire moguće uključivanje javnosti i pravičan postupak javne rasprave; omogućiti lokalnim samoupravama, civilnom društvu i građanima da aktivno učestvuju u izradi NSBKM i reviziji INDC-a.

Povećati broj državnih službenika u ministarstvima koja se bave uticajem klimatskih promena u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.

Obezbediti za lokalne samouprave obavezne obuke za procene izloženosti klimatskim promenama i ranjivosti i obuke za izradu akcionih planova za ublažavanje uticaja i prilagođavanje na klimatske promene.

Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete, između ostalog, prebacivanjem sredstava namenjenih subvencijama za zagađujuća fosilna goriva na mere za ublažavanje i adaptaciju na klimatske promene.

HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO



Metodologija:

- Analizirana su relevantna dokumenta (nacionalno zakonodavstvo i dokumenta EU) u oblasti horizontalnog zakonodavstva – dokumenta su prikupljena iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Sprovedena je analiza trenutnog stanja u pogledu usklađenosti domaćeg zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU, kao i analiza ispunjenosti merila i planova utvrđenih u strateškim dokumentima
- Status u prenošenju određenih zakonodavnih akata je ocenjivan u skladu sa rokovima i obavezama utvrđenim u dokumentu „Status i planovi prenošenja i sprovođenja pravnih tekovina EU za Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene” i Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina EU (NPAA) za period 2014–2018. godine
- Podaci u vezi sa sprovođenjem postupaka PUŽS i SPU prikupljeni su kroz učešće u javnim raspravama i konsultacijama sa lokalnim organima vlasti i OCD

Lista autora (organizacija)

- Beogradska otvorena škola
- Mladi istraživači Srbije

KVALITET VAZDUHA



Metodologija:

- Stručna analiza izveštaja i uporedna analiza izveštaja iz prethodnih godina
- Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti kvaliteta vazduha (sastanci, radionice, intervjui)

Lista autora (organizacija)

- Udruženje za zdravlje i životnu sredinu (HEAL)
- NVO Fraktal

KVALITET VODE



Metodologija:

- Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU
- Analiza relevantnih studija i projekata
- Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti upravljanja vodama (sastanci, radionice)

Lista autora (organizacija)

- Svetska organizacija za prirodu (WWF)
- Mladi istraživači Srbije

ZAŠTITA PRIRODE



Metodologija:

- Informacije su prikupljene tokom rada organizacija na terenu, konkretno:
 - Mladi istraživači Srbije tokom rada na obnovi prirodnih staništa i drugih aktivnosti u zaštićenim područjima
 - Svetska organizacija za prirodu tokom redovnih sastanaka i organizovanja radionica sa važnim akterima poput Zavoda za zaštitu prirode Srbije Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, upravljačima zaštićenih područja, stručnjacima i naučnicima
 - Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije tokom naučnog rada na terenu, prikupljanjem podataka o vrstama ptica
- Intervjui, stručne analize i monitoring medija korišćeni su radi prikupljanja i procene podataka

Lista autora (organizacija)

- Mladi istraživači Srbije
- Svetska organizacija za prirodu (WWF)
- Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije

INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE I UPRAVLJANJE RIZICIMA



Metodologija:

- Analiza politika
- Analiza relevantnih studija i projekata

Lista autora (organizacija)

- Centar za ekologiju i održivi razvoj

UPRAVLJANJE HEMIKA LIJAMA



Metodologija:

- Dokumenta i relevantne informacije u oblasti upravljanja hemikalijama prikupljeni su iz zvaničnih izvora dostupnih na internetu
- Analiza usaglašenosti nacionalne i legislative EU
- Analiza institucionalnih i administrativnih kapaciteta i implementacije u praksi

Lista autora (organizacija)

- Alternativa za bezbednije hemikalije

KLIMATSKE PROMENE



Metodologija:

- Analiza politika
- Monitoring medija
- Zahtev za dobijanje informacija upućen Odseku za klimatske promene Ministarstva poljoprivrede i zaštite životne sredine

Lista autora (organizacija)

- Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN)
- Jedan stepen Srbija
- Beogradska otvorena škola

Poglavlje 27 u Srbiji: još uvek u pripremi se objavljuje uz podršku programa CSOconnect koji sprovodi Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu (REC). Program finansira Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). SIDA ne deli nužno stavove izrečene u ovom izdanju i za njegov sadržaj je odgovoran isključivo autor.

Izveštaj je napisan u saradnji sa Fondacijom Hajnrih Bel.



KOALICIJA27