IMPLEMENTACIJA PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA: TRENUTNO STANJE I PREPORUKE

CENTAR ZA EVROPSKE POLITIKE

nosilac projekta

Stefan Šipka
Nebojša Lazarević
Miloš Đinđić
Dejan Maksimović

Beograd, 2014.

Partneri:

Stanište
еколошки центар

SRBIJA U POKRETU
Mi stvaramo pokretače, ne pokrete

NORWEGIAN EMBASSY

This project is financially supported by The Royal Norwegian Embassy in Belgrade
Realizaciju projekta, finansijski je podržala ambasada Kraljevine Norveške u Beogradu

Ovaj projekat sufinansira Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine Vlade Republike Srbije

Istraživanje sprovedeno u okviru projekta:

Think · Act · Impact
Мисли - Делај - Утичи

IMPLEMENTACIJA PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U SRBIJI U KONTEKSTU EVROPSKIH INTEGRACIJA: TRENUTNO STANJE I PREPORUKE

Stefan Šipka

Nebojša Lazarević

Miloš Đinđić

Dejan Maksimović

Beograd, 2014.

Izdaje: ***Centar za evropske politike***

Za izdavača: ***Nebojša Lazarević***

Autori: ***Stefan Šipka, Nebojša Lazarević, Miloš Đinđić, Dejan Maksimović***

Recenzent: ***Zoran Sretić***

Tiraž: ***500 komada***

Priprema: ***Marija Dobrić***

Štampa: ***Tuli, Vršac***

Beograd, 2014. godine

ISBN 978-86-89217-04-9

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.777.6(4-672EU)
502.14(497.11)

IMPLEMENTACIJA procene uticaja na životnu sredinu u Srbiji u kontekstu
evropskih integracija : trenutno stanje i preporuke / Stefan Šipka ... [et al.]. - Beograd : Centar za evropske politike, 2014 (Vršac : Tuli). - 128 str. : ilustr. ; 30 cm

" ... sprovedeno u okviru projekta Misli-delaj-utiči: Unapređenje implementacije direktiva EU o proceni uticaja na životnu sredinu u Srbiji ..." --> prelim. str. - Tiraž 500. - Prilozi: str. 116-126. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 103-115.

ISBN 978-86-89217-04-9

1. Шипка, Стефан, 1986- [аутор]
a) Европска унија - Еколошка политика b) Животна средина - Међународна заштита - Србија

COBISS.SR-ID 211813644

O PROJEKTU „MISLI-DELAJ-UTIČI“

Istraživanje je sprovedeno u okviru projekta „Misli-delaj-utiči: Unapređenje implementacije direktiva EU o proceni uticaja na životnu sredinu u Srbiji“ (eng. *Think-Act-Impact: Ensuring Improved Implementation of EU Directives on Environmental Impact Assessment in Serbia*). Cilj projekta je unapređenje implementacije direktiva EU o proceni uticaja na životnu sredinu u Srbiji, posebno imajući u vidu institucionalne mehanizme i učešće javnosti u postupku. Projekat se sastoji od istraživačkih i praktičnih aktivnosti usmerenih pre svega na poboljšanje učešća građana u postupku. Ova studija je deo istraživačke delatnosti na kojoj se u velikoj meri zasnivaju ostale aktivnosti. Projekat izvodi Centar za evropske politike kao vodeća organizacija zajedno sa Ekološkim centrom Stanište i organizacijom Srbija u pokretu i finansijski je podržan od strane ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu.

Think · Act · Impact
Мисли - Делај - Утичи

Napomene: Ova studija je pripremljena uz finansijsku podršku ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Njen sadržaj je isključivo odgovornost Centra za evropske politike (CEP) i ni na koji način ne odražava stavove i mišljenje ambasade Kraljevine Norveške u Beogradu. Prevod termina i iskaza sa engleskog jezika na srpski jezik odgovornost je autorskog tima. Termini izraženi u ovoj studiji u gramatičkom muškom rodu podrazumevaju prirodni muški i ženski rod lica na koja se odnose.[1]

1 Prilagođeno na osnovu formulacije Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2009. godine („Službeni glasnik RS", br. 72/2009), član 1.

Siže studije

Studijom je obuhvaćeno istraživanje problema implementacije direktiva EU o proceni uticaja (PU) i strateškoj proceni uticaja (SPU) na životnu sredinu u Srbiji. Ciljevi istraživanja su utvrđivanje postojećeg stanja funkcionisanja institucija u pogledu PU/SPU i utvrđivanje postojećeg stanja u pogledu učešća javnosti u postupcima PU/SPU. Osim fokusa na institucionalnim pitanjima, učešću javnosti i poštovanju evropskih standarda, okvir studije obuhvata procenu uticaja projekata i u manjoj meri planskih dokumenata, prevashodno istražujući implementaciju PU na lokalnom nivou u Srbiji. Pored implementacije, određena pažnja je posvećena harmonizaciji srpskih propisa sa propisima EU u pogledu PU i SPU i dovođenje iste u vezu sa kvalitetom implementacije PU i SPU.

Prilikom analize prikupljenih podataka, pre svega se vodilo računa o minimalnim standardima EU u skladu sa pristupom koji je zauzet u Nacionalnoj strategiji Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti životne sredine. Međutim, analiza je takođe ukazivala i na šire izazove u pogledu implementacije PU i SPU, imajući u vidu značaj pravilne implementacije navedenih postupaka za zaštitu životne sredine, kao i dinamičnu prirodu prava EU. Kao ograničenje istraživanja treba navesti i činjenicu da je najveći deo istraživačkih aktivnosti obavljen pre stupanja na snagu izmena i dopuna Direktive PU kojima se utvrđuju nove obaveze. Međutim, istraživanje je ipak obuhvatilo i implementaciju izmenjene i dopunjene direktive u meri u kojoj su prethodno prikupljeni podaci i dati vremenski okvir dozvoljavali.

Korišćena metodologija prikupljanja podataka sastoji se od: analize sadržaja propisa, izveštaja, akademskih članaka i drugih pisanih izvora podataka; ankete službenika 145 lokalnih samouprava i predstavnika 38 ekoloških nevladinih organizacija; i dubinskih polu-strukturisanih intervjua predstavnika gradskih i opštinskih uprava i nevladinih organizacija iz deset lokalnih zajednica kao i službenika švedskih, mađarskih i slovenačkih državnih uprava.

Na osnovu analize Direktive o PU uz oslanjanje na odluke Evropskog suda pravde, definisani su kriterijumi na osnovu kojih je moguće oceniti implementaciju Direktive o PU u Srbiji u pogledu institucija, kapaciteta i učešća javnosti u postupku, a na osnovu prikupljenih podataka. Reč je o sledećim kriterijumima: postojanje procedure za PU; implementaciju PU; adekvatnost uspostavljenih procedura za ostvarivanje ciljeva Direktive o PU; sprečavanje sukoba interesa; stručnost nadležnih organa; stručnost izrađivača studije; uzimanje u obzir PU u postupku davanja saglasnosti za predloženi projekat; obezbeđenje mera u cilju sprečavanja, smanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata predloženog projekta po životnu sredinu; konsultacije sa zainteresovanim organima i organizacijama; rano i efektivno obaveštavanje javnosti; obaveštavanje i dostupnost informacija elektronskim putem; mogućnosti za rano i efektivno učešće zainteresovane javnosti u postupku dok su sve opcije otvorene; i uzimanje u obzir mišljenje javnosti. Definisani kriterijumi nisu iscrpni, niti pretenduju na opštu prihvatljivost, već su u ovoj studiji prepoznati kao korisno sredstvo za analizu prikupljenih podataka, uz ostavljanje prostora za drugačiji pristup i tumačenja.

Kada je o harmonizaciji reč, rezultati istraživanja ukazuju da je srpsko zakonodavstvo uglavnom usklađeno sa propisima EU i da u određenim slučajevima prevazilazi minimalne standarde EU; međutim, takođe su identifikovane određene neusklađenosti na

koje treba obratiti pažnju. Dugački su rokovi za podnošenje zahteva za odlučivanje o studiji o PU i realizaciju projekta nakon dobijanja saglasnosti za studiju, čime može umanjiti vremenska usklađenost donetih odluka u postupku PU i davanja saglasnosti na odluku. Ne postoje garancije da će javnost imati vremenski okvir od 30 dana da uzme učešće u postupku odlučivanja o studiji o PU. Postoji neusklađenost Zakona o PU i Zakona o planiranju i izgradnji u pogledu rada tehničke komisije, kao i generalnog odsustva upućivanja u ZPI na PU čime se može dovesti u pitanje uzimanje rezultata PU u obzir prilikom odlučivanja o davanju saglasnosti na predloženi projekat. Ne postoje mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa. Nejasno je definisana obaveza obaveštavanja javnosti u vezi sa odlukom o potrebi procene uticaja, jer nije jasno definisana obaveza obrazloženja donete odluke. Ne postoji odredba o javnoj dostupnosti obrazloženja o tome kako su konsultacije sa zainteresovanom javnošću uzete u obzir u postupku davanja saglasnosti na predloženi projekat. Ne postoji obaveza obaveštavanja javnosti i dostupnosti informacija elektronskim putem. U pogledu SPU, ključni nedostatak Zakona u odnosu na zahteve Direktive o SPU jeste nepostojanje odredbe koja obavezuje nadležni organ da obavesti javnost o odluci o izradi izveštaja za SPU.

U pogledu implementacije PU i SPU, standardi direktiva o PU i SPU se uglavnom poštuju, ali na minimalnom nivou. Procedure za PU i SPU su uspostavljene i uglavnom se sprovode. Adekvatnost uspostavljenih procedura je na niskom nivou, pre svega usled malog broja službenika zaduženih za PU i SPU, dupliranja funkcija i poteškoća u vezi sa tehničkim i administrativnim kapacitetima. Međutim, iako na niskom nivou, uspostavljene institucije su ipak dovoljno adekvatne da budu u skladu sa minimalnim standardima Direktive o PU. Nedostaci postojećih procedura u pogledu PU mogu se dovesti u vezu nedovoljnim konsultovanjem lokalnih samouprava i nevladinih organizacija prilikom izrade propisa u vezi sa PU i SPU. Najveći problem je identifikovan u pogledu sukoba interesa i to je jedini kriterijum koji u ovom trenutku nije ni na minimalnom nivou u pogledu implementacije standarda iz Direktive o PU. Takvo stanje je naročito zabrinjavajuće u slučaju kada je lokalna samouprava ujedno i nosilac projekta, jer ne postoje institucionalna rešenja na osnovu kojih se može sprečiti sukob interesa. U pogledu stručnosti, lica koja izrađuju studiju o PU i lica koja ocenjuju studiju i koja vode druge faze postupka (potreba za procenom uticaja, određivanje obima i sadržaja studije), ispunjavaju minimalne uslove Direktive o PU, međutim, postoji prostor za dodatno poboljšanje stručnosti. Takođe su identifikovani problemi u vezi sa kvalitetom studija o PU, načinom izbora i plaćanja stručnjaka za rad u tehničkoj komisiji. Tokom istraživanja, identifikovane su različite prakse u pogledu usklađenosti postupaka i saradnje lica nadležnih za PU odnosno izdavanje saglasnosti za izvođenje projekata (građevinska i upotrebna dozvola). Negativne primeri takve saradnje u velikoj meri se mogu dovesti u vezu sa neusklađenošću Zakona o PU i ZPI. Na osnovu rezultata nije moguće izneti konačne zaključke o tome koliko se rezultati PU uzimaju u obzir u kasnijim fazama odlučivanja o predloženom projektu, ali je uslovna tvrdnja da se poštuju minimalni standardi Direktive o PU po ovom pitanju. Kriterijumu koji se odnosi na obezbeđenje mera u cilju sprečavanja, smanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata po životnu sredinu, istraživanje je pre svega pristupilo iz ugla nadzora implementacije PU. Iako su kao problem identifikovani mali broj inspektora, nedostatak tehničkih kapaciteta i primedbe na kvalitet inspekcijskog nadzora, ipak je uočeno postojanje mehanizama nadzora, kao i napora od strane inspekcije da se uslovi zaštite životne sredine proizašli iz procene uticaja na životnu sredinu poštuju od strane investitora. Stoga se u pogledu ovog kriterijuma takođe poštuju minimalni standardi Direktive o PU, ali svakako da postoji dodatni prostor za poboljšanje postojećeg stanja.

Saradnja sa zainteresovanim organima i organizacijama je na osrednjem nivou, ali u skladu sa minimalnim zahtevima Direktive o PU. U pogledu obaveštavanja i konsultovanja javnosti, pohvalno je da sve lokalne samouprave sprovode neku vrstu obaveštavanja. Međutim, kritika predstavnika civilnog društva je da su obaveštavanja često formalne prirode u cilju ispunjenja zakonskih obaveza. U većini slučajeva se obaveštavanje vrši putem štampanih medija, oko polovina lokalnih samouprava obaveštava

javnost putem televizije i radija, dok je upotreba interneta veoma slabo zastupljena. Podaci dobijeni od lokalnih samouprava govore o veoma malom učešću građana u javnim raspravama. Ubedljiva većina JLS i NVO se slaže da je nedovoljna informisanost glavni uzrok niskog učešća javnosti u postupku. Stav lokalnih samouprava da u najvećoj meri prihvataju mišljenja zainteresovane javnosti, dok je mišljenje predstavnika nevladinog sektora da su to retki slučajevi. Odmereno je reći da se postojeće obaveštavanje, učešće zainteresovane javnosti i izražena mišljenja javnosti uzimaju u obzir u dovoljnoj meri da se minimalni uslovi Direktive o PU ispunjavaju, ali da su moguća dodatna poboljšanja, pogotovo u pogledu obaveštavanja javnosti elektronskim putem.

U studiji su razmotrene tri opcije koje mogu imati sveobuhvatni uticaj na budućnost implementacije PU: očuvanje postojećih nadležnosti uz dodatna poboljšanja sistema; integrisanje postupka PU i postupka izdavanja upotrebne dozvole, uključujući integraciju institucija i kapaciteta; nova podela nadležnosti na osnovu kriterijuma mogućih uticaja koje projekti mogu imati na životnu sredinu umesto sadašnjeg načina raspodele nadležnosti na osnovu nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole. Poređenjem tri navedene opcije zaključeno je da je kratkoročno opcija 1 najbolje izvodljivo rešenje, jer već postoji deset godina, a dodatni reformski napori ne bi bili izrazito krupni. Dugoročno gledano, opcija 3 bi bila najbolje rešenje, pre svega jer bi nadležnost za PU bila u skladu sa veličinom mogućeg uticaja na životnu sredinu i kapacitetima nadležnih organa (republičkih, pokrajinskih i lokalnih). U slučaju opcije 2 procenjeno je da bi, iako poseduje pozitivna svojstva, reformski napori u cilju njenog uvođenja bili suviše visoki u poređenju sa dobitima, posebno u poređenju sa opcijom 1 i 3.

Ključne preporuke u cilju obezbeđenja implementacije minimalnih standarda EU u pogledu PU su sledeće:

- Privremeno premestiti nadležnost sa lokalnog na republički i pokrajinski nivo u slučaju kada je lokalna samouprava istovremeno i nadležni organ i nosilac projekta;
- Uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji i Zakon o PU, pre svega u pogledu rada tehničke komisije za pregled objekta, ali i generalnog upućivanja ZPI na Zakon o PU u vezi sa odredbama koje se odnose na izdavanje upotrebne dozvole. Poštovanje standarda EU dodatno bi se osiguralo upućivanjem na PU u odredbama ZPI koje se odnose na postupak izdavanja građevinske dozvole i lokacijske dozvole;
- U ZPI, odnosno Zakonu o PU, potrebno je utvrditi obavezu obaveštavanja o donetoj odluci o davanju odnosno ne davanju saglasnosti za realizaciju predloženog projekta, uključujući obrazloženje o tome kako su konsultacije sa zainteresovanom javnošću uzete u obzir u postupku davanja saglasnosti na predlog projekta;
- Skratiti vremenske rokove za podnošenje zahteva za davanje saglasnosti na studiju o PU kao i vremenske rokove za početak realizacije projekta;
- Definisati zakonom obavezu da se odredi barem 30 dana za konsultacije sa zainteresovanom javnošću (dostavljanje mišljenja, javni uvid i javna rasprava);
- Utvrditi u Zakonu o PU obavezu da se javnosti obrazloži odluka o potrebi procene uticaja na životnu sredinu;
- Potrebno je uvesti zakonsku obavezu obaveštavanja javnosti elektronskim putem i dostavljanja relevantnih informacija elektronskim putem, i
- Uvesti zakonsku obavezu obaveštavanja javnosti o odluci da se pristupi odnosno ne pristupi izradi izveštaja SPU za planove i programe gde takva mogućnost postoji.

Pored navedenih preporuka za poštovanje minimalnih standarda EU, mogu se predložiti sledeće preporuke za generalno poboljšanje implementacije PU i SPU u Srbiji.

Kada je o institucionalnim mehanizmima i kapacitetima reč, mogu se dati sledeće preporuke:

- Unaprediti postojeći proces kreiranja politika u oblasti životne sredine što bi podrazumevalo šire konsultacije sa relevantnim akterima (lokalnim samoupravama, ekološkim NVO itd.);
- Razmotriti uvođenje institucionalnih mera kojima se nadležnom organu ostavlja više modaliteta za ispunjenje svojih obaveza u pogledu postupka PU i SPU, a po uzoru na rešenje kojim se u Srbiji reguliše interna revizija;
- Utvrditi obavezu da nadležni lokalni i pokrajinski organi izveštavaju ministarstvo nadležno za životnu sredinu o radu u pogledu PU i SPU, a da ministarstvo pridobijene podatke prikuplja i analizira;
- Potrebno je da država usvoji zvanični vodič za implementaciju PU koji bi se odnosio i na lokalni nivo;
- Zakonom urediti da u slučaju učešća nosioca projekta u radu tehničke komisije poziv na konsultacije bude dostavljen i predstavnicima zainteresovane javnosti koji su učestvovali u prethodnim konsultacijama;
- Utvrditi određeni broj zainteresovanih organa i organizacija koji bi uvek bili pozvani da učestvuju u postupku odlučivanja u oblasti PU/SPU;
- U Zakonu o PU jasno istaći obavezu odvojenosti funkcija vođenja postupka PU od obavljanja inspekcijskog nadzora;
- Uvesti obavezu pribavljanja prethodne saglasnosti organa nadležnog za životnu sredinu za odluku da SPU nije potrebna za određene planove i programe;
- Poboljšati sistem regrutovanja kadrova za rad u javnoj upravi i izrađivače studija PU i izveštaja o SPU. U tom smislu, trebalo bi razmotriti uvođenje posebnog sistema licenciranja za takve delatnosti;
- Značajno povisiti iznose zaprećenih novčanih kazni u slučaju da službenici i privredna društva na ispunjavaju svoje obaveze u skladu sa propisima o EIA i SEA;
- Trebalo bi da država utvrdi smernice za određivanje lokalnih naknada nosilaca projekta za PU;
- Država bi trebalo da identifikuje lokalne samouprave sa boljim kapacitetima i podstaći kadrovsku i tehničku saradnju sa lokalnim samoupravama sa slabijim kapacitetima;
- Dodatni napori moraju se uložiti u cilju poboljšanja rada lokalnih inspekcijskih službi, u pogledu povećanja broja službenika, organizovanja obuka i dodatnih ulaganja u tehničke kapacitete, i
- Potrebno je dodatno jačati kapacitete pravosudnih organa i dugoročno razmotriti mogućnost formiranja posebnih odeljenja sudova specijalizovanih za oblast životne sredine.

U pogledu učešća javnosti mogu se dati sledeće preporuke:

- Obezbediti učešće predstavnika lokalnih samouprava i nevladinih organizacija prilikom daljih izmena i dopuna zakona PU i SPU i drugih relevantnih propisa;
- Proširiti vremenske rokove za učešće javnosti u prve dve faze postupka PU;
- Definisati posebne termine koji bi bili prilagođeni praktičnim mogućnostima zainteresovane javnosti da prisustvuje javnim raspravama, imajući u vidu standardno radno vreme;

- Precizirati vremenske okvire za učešće javnosti u postupku SPU;
- Povećati prostor za učešće javnosti u PU; proširiti učešće javnosti na fazu nakon eventualnih izmena i dopuna studije o PU od strane nosioca projekta;
- U postupku SPU trebalo bi omogućiti učešće javnosti i u prvoj fazi postupka (odlučivanje o potrebi izrade strateške procene) i pripremi izveštaja o SPU;
- Razmotriti uvođenje (potencijalno po nadležnog organa i zakonski obavezujuće) mogućnosti javnih rasprava putem interneta;
- Uvesti obavezne odredbe o obaveštavanju putem interneta i razmotriti obavezu formiranja posebnih internet portala lokalne samouprave za PU i SPU;
- Utvrditi obavezu postavljanja obaveštenja o aktuelnim postupcima PU i SPU blizu prometnih mesta (prodavnice, stanice itd.) odnosno blizu lokacije gde se projekat planira;
- Razmotriti uvođenje obaveze obaveštavanja na osnovu lokalnih običaja (javni razglasi, posteri na trgovima itd.), ali i uvođenje inovativnijih načina obaveštavanja poput korišćenja društvenih mreža ili fluorescentnih postera;
- Usvojiti i primeniti lokalne planove za animaciju građana za njihovo efektivnije učešće u PU, SPU i uopšte u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine;
- Ojačati saradnju lokalne samouprave sa zainteresovanom javnošću putem održavanja konsultativnih sastanaka uključujući uspostavljanje lokalnih Saveta za zaštitu životne sredine (tzv. „Zeleni savet“);
- Razmotriti i dodatne oblike učešća javnosti, poput slanja upitnika građanima o tome da li žele realizaciju određenog projekta ili prihvatanje planskog dokumenta u mestu u kome žive;
- Uvesti zakonsku obavezu evidentiranja zainteresovane javnosti odnosno obaveze obaveštavanja javnosti o mogućnostima da budu evidentirane kao zainteresovana javnost, i
- Razmotriti uvođenje detaljnijeg obrazloženja na koji način su mišljenja zainteresovane javnosti uzeta u obzir u postupku PU i SPU.

Think · Act · Impact
Мисли - Делај - Утичи

SADRŽAJ

Sadržaj

Siže studije | 5
Lista ilustracija | 12
Lista tabela | 13
Lista skraćenica | 14

1. Uvod | 15
   1.1. Kontekst | 15
   1.2. Okvir istraživanja | 19
   1.3. Metode prikupljanja podataka | 20
   1.4. Struktura studije | 22
2. Evropska unija i procena uticaja na životnu sredinu | 23
   2.1. Opšti osvrt na politiku zaštite životne sredine u EU | 23
   2.2. Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu | 24
   2.3. Direktiva o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu | 29
   2.4. Implementacija Direktive o PU u državama članicama | 32
   2.5. Ključni kriterijumi za ocenu implementacije ciljeva Direktive o PU/SPU u pogledu institucija i učešća javnosti | 36
3. Propisi PU/SPU u Srbiji | 38
   3.1. Opšti osvrt na politiku Srbije u oblasti PU/SPU | 38
   3.2. Procena uticaja na životnu sredinu | 39
   3.2.1. Institucionalni okvir | 41
   3.2.2. Učešće javnosti i zainteresovanih organa i organizacija | 47
   3.3. Strateška procena uticaja na životnu sredinu | 51
4. Analiza implementacije PU/SPU u Srbiji | 56
   4.1. Prethodna istraživanja | 56
   4.2. Institucije | 56
   4.2.1. Postojanje i sprovođenje procedura za PU/SPU | 56
   4.2.2. Način kreiranja javnih politika u oblasti PU i SPU | 59
   4.2.3. Adekvatnost uspostavljenih institucija | 61
   4.2.4. Objektivnost u radu i sprečavanje sukoba interesa | 63
   4.2.5. Stručnost službenika i izrađivača studije o PU | 65
   4.2.6. Uzimanje u obzir PU u postupku davanja saglasnosti | 67
   4.2.7. Obezbeđenje implementacije mera zaštite životne sredine | 69
   4.2.8. Konsultacije nadležnog organa sa zainteresovanim organima i organizacijama | 71
   4.3. Obaveštavanje i učešće javnosti u postupku 72
   4.3.1. Obaveštavanje javnosti | 72
   4.3.2. Učešće zainteresovane javnosti | 76
   4.3.3. Razmatranje mišljenja javnosti | 83
   4.4. Ocenjivanje kriterijuma implementacije Direktive o PU na lokalnom nivou u pogledu institucionalnih mehanizama i učešća javnosti | 86
5. Opcije za dalji institucionalni razvoj u vezi sa implementacijom procene uticaja | 87
   5.1. Opcija 1 – unapređeno postojeće stanje | 88
   5.2. Opcija 2 – integrisani model | 89
   5.3. Opcija 3 – nova podela nadležnosti | 90
6. Zaključci i preporuke | 92
   6.1. Pregled sprovedenog istraživanja | 92
   6.2. Preporuke | 95

Bibliografija | 103
Prilozi | 116

Lista ilustracija

Ilustracija 1-1 Ciklus kreiranja politika | 18
Ilustracija 4-1 Učešće JLS u postupku izrade zakona o PU i SPU | 60
Ilustracija 4-2 Učešće NVO u postupku izrade zakona o PU I SPU. | 61
Ilustracija 4-3 Broj JLS koje imaju stručne saradnike u oblasti životne sredine. | 64
Ilustracija 4-4 Broj JLS koje imaju inspektore u oblasti životne sredine. | 64
Ilustracija 4-5 Broj službenika/ca koji obavljaju više funkcija. | 65
Ilustracija 4-6 Angažovanost stručnjaka u postupku procene uticaja na životnu sredinu. | 67
Ilustracija 4-7 Sastav tehničke komisije za procenu uticaja na životnu sredinu na lokalnom nivou. | 67
Ilustracija 4-8 Organizacione jedinice lokalnih samouprava koje se obavljaju poslove PU. | 69
Ilustracija 4-9 Procenat JLS koje obaveštavaju javnost u pogledu postupka procene uticaja na životnu sredinu. | 72
Ilustracija 4-10 Način na koji JLS obaveštavaju javnost. | 73
Ilustracija 4-11 Vođenje evidencije o ekološkim NVO od strane lokalnih samouprava. | 75
Ilustracija 4-12 Procenat lokalnih samouprava koje šalju dopise ekološkim nevladinim organizacijama. | 75
Ilustracija 4-13 Upoznatost ekoloških NVO o svojim pravima u pogledu PU/SPU. | 76
Ilustracija 4-14 Postojanje baza podataka na zvaničnim sajtovima lokalnih samouprava o sprovedenim postupcima PU zasnovanih na glavnoj knjizi | 76
Ilustracija 4-15 Učešće NVO u procesu donošenja odluka u pogledu PU/SPU. | 78
Ilustracija 4-16 Broj predmeta u kojima su NVO učestvovale u donošenju odluka koje se tiču PU, SPU i IPPC – u protekle 3 godine zaključno sa 2012. godinom. | 79
Ilustracija 4-17 Procenat NVO koje znaju da su zakonom prepoznate kao zainteresovana strana u postupku PU/SPU. | 79
Ilustracija 4-18 Ocena NVO o sadašnjem stepenu učešća javnosti u postupku PU/SPU. | 82
Ilustracija 4-19 Ocena JLS o sadašnjem stepenu učešća javnosti u postupku PU/SPU. | 82
Ilustracija 4-20 Uzrok nedovoljnog učešća javnosti na osnovu mišljenja službenika JLS. | 83
Ilustracija 4-21 Uzrok nedovoljnog učešća javnosti na osnovu mišljenja predstavnika NVO. | 83
Ilustracija 4-22 Stav službenika JLS o tome koliko lokalne samouprave prihvataju mišljenje javnosti. | 84
Ilustracija 4-23 Stav predstavnika NVO o tome koliko lokalne samouprave prihvataju mišljenje javnosti. | 85
Ilustracija 4-24 Procenat NVO koje upućuju primedbe, mišljenja i predloge na sadržaj studija o PU. | 85

Lista tabela

Tabela 2-1 Kriterijumi za ocenu implementacije ciljeva Direktive o PU u Srbiji | 37
Tabela 3-1 Mogućnost učešća zainteresovane javnosti u fazama PU. | 48
Tabela 3-2 Mogućnost učešća zainteresovane javnosti u fazama SPU. | 54
Tabela 4-1 Osnovni podaci o vođenim postupcima PU i SPU za 2012. i 2013. | 58
Tabela 4-2 Broj službenika u lokalnim samoupravama koji se bave poslovima životne sredine. | 63
Tabela 4-3 Nadzor u pogledu sprovođenja mera naloženih odlukama u postupku procene uticaja. | 70
Tabela 4-4 Broj održanih rasprava i prezentacija u postupku odlučivanja o studiji o PU. | 78
Tabela 4-5 Ocena implementacije Direktive o PU na lokalnom nivou | 86
Tabela 5-1 Poređenje opcija za poboljšanje implementacije ciljeva Direktive o PU na lokalnom nivou | 87

Lista skraćenica

AP	– Autonomna pokrajina
CAB	– County Administrative Board (regionalni upravni organi – Kraljevina Švedska)
EIA	– Environmental Impact Assessment (procena uticaja na životnu sredinu)
EU	– Evropska unija
EEC	– Evropska ekonomska zajednica
GIS	– Geoinformacioni sistem
IMPEL	– EU Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (Mreža EU za sprovođenje i primenu prava životne sredine)
IPPC	– Integrated Pollution Prevention and Control (integrisana kontrola i sprečavanje zagađivanja)
JKP	– Javno komunalno preduzeće
JLS	– Jedinica lokalne samouprave
NEPA	– National Environmental Protection Agency (Nacionalna agencija za zaštitu životne sredine – Kraljevina Švedska)
NEPA	– National Environmental Protection Act (Nacionalni akt o zaštiti životne sredine – Sjedinjene Američke Države)
NVO	– Nevladina organizacija
OCD	– Organizacija civilnog društva
OECD	– Organization for Economic Cooperation and Development (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj)
PU	– Procena uticaja na životnu sredinu
RS	– Republika Srbija
SEA	– Strategic Environmental Assessment (strateška procena uticaja na životnu sredinu)
SKGO	– Stalna konferencija gradova i opština
SPU	– Strateška procena uticaja na životnu sredinu
SSP	– Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
UN	– Ujedinjene nacije
UNECE	– United Nations Economic Commission for Europe (Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu)
UNEP	– United Nations Environment Programme (Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu)
ZPI	– Zakon o planiranju i izgradnji
ZZŽS	– Zakon o zaštiti životne sredine

Ključne reči: životna sredina, lokalna samouprava, procena uticaja na životnu sredinu, Evropska unija

1. Uvod

1.1. Kontekst

Procena uticaja na životnu sredinu (skraćeno: PU; eng. *Environmental impact assessment – EIA*) i strateška procena uticaja na životnu sredinu (skraćeno: SPU, eng. *Strategic environmental assessment – SEA*) spadaju u osnovne mere politike zaštite životne sredine i instrumente prostornog planiranja putem kojih se potencijalni uticaji, rizici i opasnosti po životnu sredinu predloženih projekata, strateških dokumenata i politika razmatraju u okviru propisanog postupka odlučivanja koji prethodi davanju saglasnosti za njihovo izvođenje, odnosno usvajanje. Polazeći od povećane degradacije životne sredine kao posledice nagle urbanizacije i industrijalizacije u 20. veku, PU i SPU su projektovane da omoguće da odluke o planiranju i razvoju koje znatno utiču na životnu sredinu usvajaju informisani organi, koji su u postupku obezbedili sve neophodne informacije za pravilno odlučivanje.[2] Istovremeno, njihova svrha je da javnosti osiguraju da mogućnost nadgledanja procesa definisanja važnih razvojnih poduhvata i „demokratsko učešće" građana u takvim odlukama.[3] PU i SPU stvaraju uslove da davalac saglasnosti/dozvole svoje odluke donese i temelji na što više relevantnih informacija u vezi sa uticajem projekta ili planskog dokumenta dostavljenih od strane predlagača, i dopunjenih u postupku konsultacija sa relevantnim državnim organima, drugim javnopravnim entitetima i zainteresovanim licima, uključujući i građane na čiju okolinu i interese realizacija projekta ili planskog dokumenta može najviše uticati. Postupak PU/SPU stoga otvara mogućnost da se kombinuju stručna znanja sa lokalnim znanjima kojima raspolaže javnost.[4]

Dobro informisani donosioci odluka na toj osnovi raspolažu boljim uvidom u različite aspekte i širi razvojni kontekst predloženog projekta ili planskog dokumenta. Zahvaljujući prikupljenim informacijama, oni su u boljoj poziciji da svojom odlukom podrže ekonomski, socijalno i ekološki održive projekte, odnosno spreče, odstrane ili umanje negativne uticaje i rizike po životnu sredinu, zdravlje i iscrpljivanje ograničenih prirodnih resursa generalno prihvatljivih razvojnih inicijativa. Takođe, oni mogu unaprediti ekonomske, socijalne i ekološke učinke predložene politike ili projekta, na temelju dostavljenih informacija, primedbi zainteresovanih činilaca, i sve većeg raspoloživog fonda znanja stečenog kroz prethodne cikluse odlučivanja. Konačno, na osnovu raspoloživih informacija, donosioci odluka mogu sprečiti i odbiti projekte i politike koji su štetni i rizični po životnu okolinu, zdravlje i prirodne resurse zajednice i samim tim ekonomski neodrživi srednjoročno i dugoročno, ako ne i kratkoročno. PU i SPU pritom otvaraju mogućnost za kreiranje kulture odgovorne i otvorene razvojne politike koja podstiče proaktivno učešće građana u odlučivanju i oblikovanju razvojnih odluka i racionalnije uključivanje rapoloživih administrativnih kapaciteta na različitim nivoima vlasti. Kao povratna sprega, ovi instrumenti mogu uticati i na podizanje standarda

2 Harwood R. & Wald R. Environmental Impact Assessment. 39 Essex Street, London 2006, strana 1.
3 *Ibid*.
4 Garb Y. Manon M. Peters D. Environmental Impact Assessment: Between Bureaucratic Process and Social Learning, Handbook on Public Policy Analysis; Theory, Politics and Methods. CRC Press, 2006, strana 486. Dostupno na: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20%28Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125%29%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf.

očekivanja kada govorimo o kvalitetu projekata i politika koji se uzimaju u razmatranje, u pogledu održivog razvoja Srbije kao celine i njenih delova.

PU/SPU su mere pretežno proceduralne prirode.[5] Njima se zahteva određeni niz proceduralnih koraka, pre svega u cilju utvrđivanja postojanja potencijalno značajnog uticaja projekta na životnu sredinu i prikupljanja informacija radi identifikacije, opisa i ocene tih uticaja i rizika, uz predlog i usvajanje mera da se izbegnu, spreče ili umanje negativni uticaji na životnu sredinu. PU/SPU stoga utiču na konačnu odluku, ali ne prejudiciraju konačnu odluku o prihvatanju odnosno odbijanju predloga projekta ili planskog dokumenta.

Ako se uporede dve procedure, može se primetiti da je PU usmerena na uže projektne aktivnosti, dok se SPU primenjuje na nivou širih strateških dokumenata (politika, planova, programa). U pogledu rigoroznosti analize i vrste podataka, SPU je manje rigorozna i u manjoj meri kvantitativnog karaktera u odnosu na PU. Sa druge strane, strateška procena uticaja obezbeđuje sveobuhvatan i sistematičan pristup sprečavanju, smanjivanju ili otklanjanju štetnih posledica ljudskih aktivnosti koje bi u suprotnom imale prevashodno stihijski i *ad hoc* karakter.[6] Struktura postupka PU zavisi od konkretnih pravnih i institucionalnih rešenja, međutim generalno se može govoriti o šest faza: utvrđivanje potrebe za PU, utvrđivanje obima studije, studija o PU, odlučivanje o studiji, implementacija i praćenje.[7] Iako se SPU prvobitno temeljila na logici PU[8], strateška procena uticaja je vremenom počela da se razvija kao specifičan tip postupka čija konkretna metodologija zavisi od datog pravnog i institucionalnog okvira.[9]

Evropska unija (EU) počela je aktivnije da razvija regulativu u oblasti PU/SPU tokom 1980-ih godina u kontekstu povećanih međunarodnih aktivnosti na ovom polju[10]. Ona je regulisala postupak PU preko Direktive 2011/92/EU[11] (Direktiva o PU), a SPU preko Direktive 2001/42/EC (Direktiva o SPU), čime je primena tih mera postala obavezujuća za sve države članice EU. Direktiva o PU i Direktiva o SPU propisuju obavezujuće ciljeve koje treba ostvariti putem implementacije u državama članicama, ostavljajući

5 Direktiva 2011/92/EU, Recital 7; Bell S. McGillivray D. Environmental Law. Oxford University Press, 2006, strana 509; Stookes P. A Practical Approach to Environmental Law. Oxford University Press, 2009, strana 559-560; Wolf S. Stanley N. Wolf and Stanley on Environmental Law. Routledge, 2014, strana 464.

6 Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment (SEA): Current Practices, Future Demands and Capacity-Building Needs. Course Manual. International Association for Impact Assessment. IAIA training Course. Portugal, 2007, strana 20. Dostupno na: http://www.commdev.org/files/1725_file_SEAManual.pdf

7 Garb Yaakov. Manon Miriam. Peters Deike. Environmental Impact Assessment: Between Bureaucratic Process and Social Learning, Handbook on Public Policy Analysis; Theory, Politics and Methods. CRC Press, 2006, str. 483.

8 Mitrović I. Unapređenje primene strateške procene uticaja na životnu sredinu u Srbiji. Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić", SANU. Br. 57, str. 347-356, 2007, strana 349. Dostupno na: http://scindeks.ceon.rs/article.aspx?query=RELAKW%26and%26strategic%2Benvironmental%2Bassessment&page=4&sort=1&stype=0&backurl=%2FRelated.aspx%3Fartak%3Dstrategic%2Benvironmental%2Bassessment.

9 Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice. Environmental Impact Assessment Review. Br. 16, strana 31-55. 1996.

10 Početak uvođenja pravno obavezujuće procene uticaja datira iz 1969. godine, kada je u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) usvojen National Environmental Policy Act (NEPA) (Patricia Birnie *et al*, International Law & Environment (OUP, 2009) str. 165.). Po ugledu na SAD, druge države su takođe počele da usvajaju propise u vezi sa procenom uticaja na životnu sredinu: Australija (1974. godine), Tajland (1975), Francuska (1976), Filipini (1978), Izrael (1981), Pakistan (1983) - https://www.env.go.jp/earth/coop/coop/document/10-eiae/10-eiae-2.pdf. U užem međunarodnom kontekstu treba istaći: Deklaraciju o politici zaštite životne sredine Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (1974) - http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=66&InstrumentPID=63&Lang=en&Book; Svetsku povelju za prirodu UN (1982) - http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm; Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu (Espoo konvencija) UNECE (1991) - http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextenglish.pdf i Kijevski protokol o SPU (2003) - http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html koji se odnose na prekograničnu saradnju; i Deklaraciju iz Rija o životnoj sredini i razvoju UNEP (1992) - http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm.

11 Konsolidovana verzija, prva Direktiva o PU je doneta 1985. dok je 2014. Evropski parlament usvojio poslednje izmene i dopune Direktive. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN.

državama prostor da same odaberu konkretne zakonske instrumente za njihov prenos, administrativne modele i kapacitete za njihovo sprovođenje. Taj prostor je ograničen svrhom samih direktiva.

Srbija se generalno suočava sa velikim izazovima u pogledu zaštite životne sredine, konkretno u vezi sa implementacijom PU i SPU. Ovi izazovi dodatno dobijaju na snazi zbog pregovora o pristupanju Srbije EU, imajući u vidu nedovoljan učinak javnih politika Srbije u oblasti zaštite životne sredine. Kako bi unapredila svoju politiku u oblasti životne sredine i odgovorila na izazove evropskih integracija, Vlada Srbije je donela zakonske i podzakonske propise u cilju transponovanja Direktiva PU i SPU. No, bez obzira, upitan je kvalitet sprovedene harmonizacije a naročito učinak na polju implementacije ciljeva pomenutih direktiva. U tom smislu, Nacionalni program zaštite životne sredine identifikuje ključne probleme u oblasti životne sredine koji se odnose i na PU/SPU: 1) nepostojanje strateških i planskih dokumenata iz oblasti životne sredine; 2) nedovoljni institucionalni kapaciteti; 3) nedelotvoran sistem monitoringa (praćenja) i izveštavanja; 4) nedovoljno efikasno sprovođenje propisa u oblasti zaštite životne sredine koje proizilazi iz nezaokruženog pravnog sistema, nedovoljnih institucionalnih kapaciteta, nedovoljno efikasnog inspekcijskog nadzora, i sporosti sudstva; 5) nedelotvoran sistem finansiranja zaštite životne sredine i nedostatak ekonomskih podsticaja; 6) nizak nivo svesti o životnoj sredini, nedovoljna edukacija o životnoj sredini i neadekvatno učešće javnosti u odlučivanju.[12] Navedeni problemi u oblasti rada institucija, administrativnih kapaciteta i učešća javnosti prepoznati su i u Nacionalnom programu za integraciju u EU[13] i u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za 2013-2016 godinu[14], sa posebnim naglaskom na lokalni nivo. Čak i ako se ove kritike generalno odnose na politiku životne sredine, postupak PU/SPU treba posmatrati u tom kontekstu, s obzirom na horizontalni karakter postupka. Pritom, Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine pobliže ukazuje na problematiku u pogledu PU/SPU:

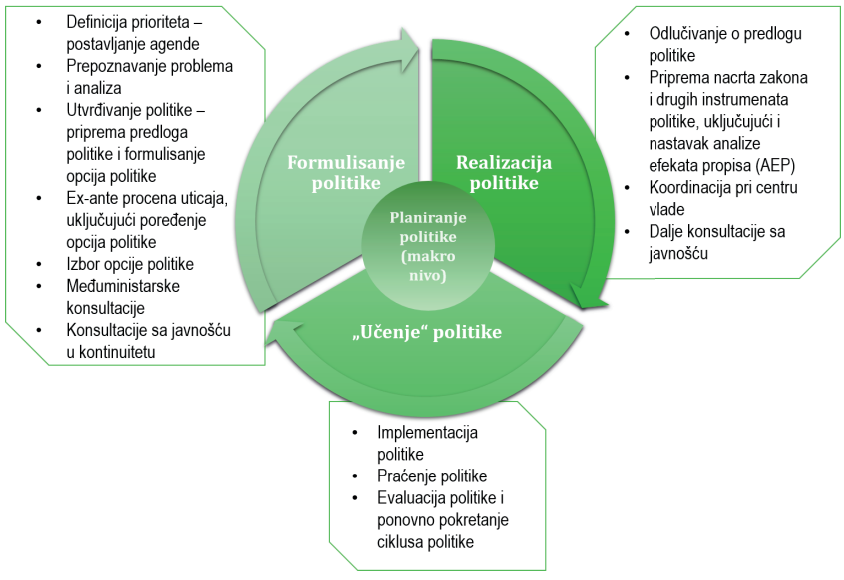
> *Postoje zakonske i implementacione praznine u zakonima o proceni uticaja na životnu sredinu i strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu koje treba da se isprave, kako bi se osiguralo da se ovi procesi uklapaju u opšti okvir planiranja u oblasti životne sredine.*[15]

Problemi koje su identifikovale srpske institucije podudaraju se sa stavom Evropske komisije koja je u svom Mišljenju Evropskom parlamentu i Savetu o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji identifikovala životnu sredinu kao oblast u kojoj Srbija treba da uloži najveći napor u procesu evropskih integracija, uključujući jačanje administrativnih kapaciteta i delotvorno sprovođenje propisa.[16] Evropska komisija u Izveštaju o napretku Srbije za 2013. godinu ukazuje da je potrebno poboljšanje implementacije i primene postojećih propisa, jačanje administrativnih kapaciteta, unapređenje međuinstitucionalne saradnje i kapaciteta i podizanje svesti u oblasti životne sredine[17] i navodi da „implementacija Direktive o proceni uticaja treba da se unapredi, pogotovo u vezi sa postupkom javnog učešća".[18] O značaju postojanja adekvatnih institucija, kapaciteta i efektivnog učešća javnosti dodatno govore i pitanja iz upitnika koji je Evropska komisija uputila Srbiji radi pripreme mišljenja o zahtevu Srbije za članstvom u Evropskoj uniji, a koja se odnose na administrativne kapacitete i učešće javnosti.[19]

12 Nacionalni program zaštite životne sredine, („Službeni glasnik RS", broj 353-459/2010-1. Str. 49-50).
13 Izmenjeni i dopunjeni nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju. Beograd, 2009, strana 573. Dostupni na: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.125.html.
14 Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013-2016). Beograd, februar 2013, strana 498. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.125.html.
15 National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia. December, 2011. Str. 59.
16 Saopštenje Evropske Komisije Evropskom parlamentu i Savetu. Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji. 2011, Strana 11.
17 European Commission, Serbia 2013 Progress Report, strana 56. Dostupno na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/sr_rapport_2013.pdf.
18 Ibid, strana 54.
19 Upitnik. Odgovori koje Evropska komisija zahteva od Vlade Srbije u cilju pripreme Mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u Evropsku uniju. 2010. Dostupno: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.125.html.

Navedeni delovi domaćih dokumenata i dokumenata EU ukazuju na aktuelnost implementacije politika zaštite životne sredine, konkretnije, implementacije PU i SPU u Srbiji u kontekstu evropskih integracija.[20] U skladu s tim, ***implementacija direktiva EU u pogledu PU/SPU u Srbiji je identifikovana kao istraživački problem u ovoj studiji***. Zarad obezbeđenja uspešne implementacije propisa EU, jedno od ključnih preduslova jeste postojanje izgrađenih kapaciteta javne uprave. Međutim, pitanje je koliko je zapravo širi institucionalni okvir za uspešnu implementaciju PU/SPU adekvatno osmišljen, koji prethodi i svojim obimom prevazilazi pitanje izgradnje kapaciteta. Još jedna komponenta koja posebno zaslužuje pažnju jeste učešće javnosti u procedurama PU/SPU. Značaj učešća javnosti jeste u tome što se na taj način obezbeđuje veća transparentnost, otvorenost, odgovornost, legitimnost u radu javne uprave po pitanju PU/SPU kao i bolji kvalitet informacija od značaja za postupak. Prema tome, polazeći od iznetih stavova i prethodno utvrđenog istraživačkog problema, u studiji su prepoznata dva posebna istraživačka cilja: prvi, **utvrđivanje postojećeg stanja funkcionisanja institucija u pogledu PU/SPU**; i drugi, **utvrđivanje postojećeg stanja u pogledu učešća javnosti u postupcima PU/SPU**. Analiza će se izvršiti na osnovu prethodno identifikovanih ključnih zahteva direktiva o PU i SPU u pogledu institucija i učešća javnosti, koje države članice i države kandidati moraju da implementiraju. Dati kriterijumi će se izneti nakon analize direktiva o PU i SPU (poglavlje 2). Takođe će se izvršiti delimična analiza harmonizacije srpskih propisa sa propisima EU u oblasti PU i SPU, kako bi se uočile veze između zakonskih rešenja i implementacije standarda EU u Srbiji. Oba istraživačka cilja podrazumevaju i davanje predloga za unapređenje navedenih aspekata implementacije PU/SPU.

Posmatrajući istraživanje u okviru ciklusa kreiranja javnih politika (eng. *policy cycle*), može se tvrditi da se studija odnosi na fazu „učenja" politike (ilustracija 1-1). Reč je o fazi u kojoj se javna politika koja je prethodno formulisana i realizovana (putem odabrane opcije politike, npr. zakona) implementira i za to vreme podvrgava praćenju i evaluaciji. Praćenjem implementacije otvara se nov prostor za poboljšanje implementacije PU/SPU u novom ciklusu kreiranja politike, uključujući i razmatranje novih pravnih i institucionalnih rešenja. Takva poboljšanja dala bi dodatnu garanciju da će se standardi EU uspešno i sprovesti. Rezultati istraživanja mogu pozitivno da utiču i na druge sektore politika putem „efekta prelivanja" (eng. *spillover effect*), posebno tamo gde je proces harmonizacije sa pravnim tekovinama EU još uvek u toku.



Ilustracija 1-1: Ciklus kreiranja politika[21]

20 Srbija već sada ima obavezu da domaće zakonodavstvo uskladi sa pravnim tekovinama EU na osnovu člana 72 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju iz 2008. godine.

21 Reč je o modelu ciklusa politika koji su razvili Lazarević, M., Marić, S., Orza, A. u studiji: „Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju?". Beograd, 2013, strana 15. Dostupno na: http://www.europeanpolicy.org/dokumentacioni-centar/cep-izdanja/384-kreiranje-politike-i-pregovori-za-pristupanje-eu-kako-do-rezultata-za-srbiju.html. Međutim, treba obratiti pažnju i na druge značajne koncepte

1.2. Okvir istraživanja

Istraživanje implementacije PU/SPU u Srbiji sprovešće se imajući u vidu pre svega minimalne uslove prava EU koje Srbija mora ispuniti u procesu pristupanja, sledeći pristup iznet u Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine da „srpsko zakonodavstvo treba da oslikava pravo EU; ni više ni manje[22]". Međutim, pored ovakvog osnovnog pristupa, studija će ukazati i na generalne probleme u implementaciji PU/SPU u Srbiji i dati preporuke za moguća poboljšanja, čak i ako su minimalni uslovi propisani pravom EU ispunjeni. Razlog za takvu odluku je, s jedne strane, generalna težnja istraživačkog tima da se dâ doprinos poboljšanju politika PU/SPU i životne sredine u Srbiji uopšte, a sa druge strane da se ukaže na potencijalne probleme i rešenja koja Srbija treba da ima u vidu, s obzirom na dinamičnu prirodu prava EU iz koje mogu proizaći buduće obaveze po Srbiju kao državu kandidata, odnosno kao punopravnog člana EU.

Istraživanje je koncentrisano na funkcionisanje institucija i pitanja učešća javnosti u postupku PU i SPU. Stoga, istraživanje ne obuhvata sadržinsku analizu PU i SPU u smislu prirodnih i tehničkih aspekata konkretnih projekata, planova i programa. Takođe, istraživanje je bilo usmereno ka radu organa javne uprave i implementaciji PU/SPU u Srbiji, te se stoga nije podrobnije bavilo radom pravosuđa i prekograničnom saradnjom. Iako istraživanje obuhvata i PU i SPU, usled obima obeju tema, naglasak je u većoj meri stavljen na izučavanje procene uticaja projekata na životnu sredinu. Time se ne umanjuje značaj SPU, već nastoji da se postojeći vremenski resursi i kapaciteti iskoriste na najoptimalniji način, istovremeno obraćajući pažnju na povezanost dva postupka.

Veći deo istraživanja sproveden je pre stupanja na snagu novih izmena i dopuna Direktive o PU iz 2014. godine, 15. maja 2014. Iako je istraživanje obuhvatalo i teme koje su relevantne za pomenute izmene i dopune, fokus istraživanja je ipak bio prevashodno na konsolidovanoj Direktivi o PU iz 2011. Pritom, iako su nakon stupanja na snagu pomenutih izmena i dopuna dodatni istraživački napori učinjeni kako bi se došlo do podataka koji mogu biti relevantni u novonastaloj situaciji, veći deo istraživanja je već bio završen pre 15. maja 2014. godine.

Istraživanje obuhvata organe na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou, ali je fokus istraživanja pre svega na implementaciji PU i SPU na lokalnom nivou. Značaj lokalnog nivoa je u tome što je znatan obim nadležnosti u oblasti PU/SPU prenet na nivo gradova i opština – što je istraživačima potvrđeno u razgovoru sa predstavnicima ministarstva nadležnog za životnu sredinu. Pritom, u kontekstu pristupanja, efikasnost sprovođenja direktiva posmatra se u odnosu na celinu, a ne u odnosu na određene delove ili nivoe vlasti države kandidata. Stoga je značajno istražiti implementaciju PU/SPU, s obzirom na brojnost i raznolikost lokalnih samouprava, usled čega se mogu pojaviti različite prakse implementacije čime se transparentnost i proces praćenja svakako usložnjava. Konačno, studija uzima u obzir i ciljeve u pogledu institucionalne reforme sadržane u Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine. Strategijom je utvrđeno da nakon perioda rezervisanog za kratkoročne ciljeve (2011–2014) sa fokusom na ministarstvo i saradnju sa drugim ministarstvima i organima Autonomne pokrajine Vojvodine, sledi srednjoročni period (2015–2019) za institucionalne reforme sa fokusom na lokalni nivo.[23] Stoga je značajno da se putem istraživanja ponude određeni uvidi u preporuke u pogledu implementacije PU i SPU, pre nego što srednjoročne institucionalne reforme započnu.

ciklusa politika, pre svega ciklous politika koji su razvili Young. E. i Quinn. L. u studiji: Writing Effective Public Policy Papers: A Guide for Policy Advisors in Central and Eastern Europe. Open Society Institute: Budapest, 2002.; i ciklus politika razvijen u SIGMA papirima npr.: Ben-Gera M. The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation. Sigma Paper No. 39. Mart, 2007.

22 National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia. December, 2011, strana 33.

23 National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia. December, 2011, strana 52-53.

1.3. Metode prikupljanja podataka

Studija je prvenstveno namenjena donosiocima odluka i njihovim saradnicima na republičkom, pokrajinskom i, posebno, lokalnom nivou. Studija može biti korisna nevladinim organizacijama (NVO) i drugom organizacijama civilnog društva (OCD) koje se bave zaštitom životne sredine, procesom evropskih integracija i istraživačkim aktivnostima. Rezultati studije mogu da koriste i ostalim sektorima javne uprave i civilnog društva zbog toga što institucionalne reforme u pogledu implementacija PU/SPU dele sličnosti sa procesom reformi u drugim oblastima javnih politika. Pritom, rezultati ove studije takođe mogu da budu od značaja i za relevantne međunarodne aktere u cilju procene nivoa dostignutih reformi u Srbiji, što je naročito relevantno u kontekstu evropskih integracija.

Zarad ostvarenja utvrđenih ciljeva istraživanja, u studiji su korišćene kvalitativne i kvantitativne metode istraživanja. Dok su kvantitativne metode omogućile pristup egzaktnim podacima na osnovu širokog reprezentativnog uzorka, kvalitativne metode su omogućile dubinski uvid u istraživački problem. Kombinovano korišćenje kvantitativnih i kvalitativnih metoda istraživanja je stoga povećalo opseg i kvalitet rezultata istraživanja. Sledi objašnjenje konkretnih metoda prikupljanja podataka korišćenih u istraživanju.

Analiza sadržaja dokumenata podrazumeva na prvom mestu primarne izvore podataka kao što su pravni propisi i strateški dokumenti Srbije, EU i određenih država članica, kao i izveštaje o radu lokalnih samouprava u Srbiji. Sekundarni izvori podataka obuhvataju zvanične izveštaje i akademske radove na temu implementacije PU/SPU u Srbiji, EU i državama članicama: domaći podaci omogućili su uvid u pravni i institucionalni okvir i implementaciju PU/SPU u Srbiji; dokumenti u vezi sa EU i određenim državama članicama omogućili su uvid u njihova pravna i institucionalna rešenja kao i primere dobre prakse država članica EU.

Izveštaji o radu JLS uglavnom su korišćeni zarad provere podataka dobijenih putem anketa (o kojima će dalje biti reči). Međutim, u velikom broju slučajeva, izveštaji o radu nudili su generalne[24] i nepotpune informacije o implementaciji PU/SPU u datoj JLS. Uopšteni i nepotpuni izveštaji mogu se smatrati polaznom kritikom rada lokalnih uprava, jer takav kvalitet izveštaja otežava javni pristup informacijama kao i adekvatno praćenje implementacije PU/SPU u pogledu funkcionisanja institucija. Izveštaji o radu lokalnih samouprava dobijani su putem pismenog zahteva lokalnim samoupravama za dostavljanje informacija od javnog značaja. Zahtev je dobilo 145 JLS, dok je 94 JLS (64%) poslalo tražene izveštaje, od kojih petina nakon što se istraživački tim obratio Povereniku za informacije od javnog značaja. Prema tome, većina JLS jeste dostavila tražene izveštaje, što generalno ukazuje na pozitivan trend u pogledu ostvarivanja prava na pristup informacija od javnog značaja. Međutim, činjenica da trećina nije dostavila tražene izveštaje kao i da su neke JLS to učinile tek nakon obraćanja Povereniku ipak govori o potrebi za daljim podizanjem svesti lokalnih zvaničnika o značaju i obavezi obezbeđenja pristupa podacima od javnog značaja.

Osnovnu kvantitativnu metodu prikupljanja podataka predstavljala je anketa za JLS i ekoloških NVO u pogledu implementacije PU/SPU. Zajedno sa zahtevom za dostavljanje izveštaja o radu, istraživački tim je pismenim putem poslao i anketu u 145 JLS. Zahteva je bilo 145 zato što je to broj svih jedinica lokalne samouprave bez računanja 29 lokalnih samouprava na Kosovu[25]. Za razliku od izveštajâ o radu, odziv JLS je stoprocentan u pogledu anketa, pošto je do kraja pisanja studije svih 145 JLS poslalo odgovor. Treba napomenuti da je 23 JLS odgovor poslalo tek nakon što se istraživački tim obratio Povereniku za informacije od javnog značaja. Bez obzira na to, činjenica da su sve lokalne samouprave kojima su upitnici poslati odgovorile svakako predstavlja

24 Na primer, navođeni su podaci u pogledu ukupnog broja postupaka procene uticaja, bez navođenja konkretne faze i ishoda odlučivanja.

25 Ovaj natpis ne prejudicira status Kosova i u skladu je sa Rezolucijom 1244 i mišljenjem Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

značajan uspeh u pogledu kvaliteta prikupljenih podataka i verodostojnosti rezultatâ istraživanja, i naravno veće otvorenosti javne uprave u pogledu omogućavanja pristupa informacijama od javnog značaja kao Ustavom i zakonom zagarantovanog prava. Ankete za NVO poslate su putem elektronske pošte na adrese dostupne preko *online* baze podataka koju je sačinio Ekološki pokret Odžaka. Nažalost, samo 38 NVO je odgovorilo na dostavljenu anketu što predstavlja možda najveći nedostatak studije. No, iako je broj dobijenih anketa od NVO relativno manji u odnosu na broj anketa dobijen od strane JLS, prikupljeni odgovori i dalje nude dragocene podatke i dovoljan uzorak za statističku analizu i stoga zaslužuju da budu predmet studije. Dodatne informacije u pogledu sprovedene ankete dostupne su u Prilogu 2.

Tokom istraživanja sprovedeni su dubinski polustrukturisani intervjui sa službenicima lokalnih samouprava i republičkih i pokrajinskih organa, predstavnicima NVO, akademskih krugova, advokature kao i jedne organizacije koja se bavi izradom PU. Intervjui su sprovedeni sa deset predstavnika JLS na osnovu sledećih kriterijuma:

a. Potreba za realizacijom projekta (odabrane su opštinske uprave koje su često dobijale zahteve za odlučivanje o proceni uticaja na životnu sredinu);

b. Stepen ekonomske razvijenosti (prioritet imaju zajednice koje pripadaju četvrtoj grupi najnerazvijenijih JLS);

c. Geografski raspored (različiti krajevi Srbije);

d. Razvijenost nevladinog sektora u JLS;

e. Ranija iskustva sa lokalnim vlastima i NVO.

Putem navedenih kriterijuma identifikovane su sledeće JLS sa kojima su obavljeni intervjui: Sremska Mitrovica, Pančevo, Žitište, Odžaci, Sjenica, Vršac, Ljubovija, Užice, Knjaževac i Smederevo.

Za potrebe intervjua, korišćeni su upitnici koji su prethodno putem interneta slati lokalnim samoupravama. U periodu od 15. januara do 22. aprila 2014. godine ukupno je sprovedeno 18 intervjua sa 45 osoba, računajući intervjue sa predstavnicima javnog i civilnog sektora na svim nivoima vlasti. Upitnici su imali orijentacionu funkciju, istovremeno ne ugrožavajući fleksibilnost intervjua. Dodatni podaci o akterima sa kojima su obavljeni intervjui dostupni su u Prilogu 1.

Analiza dokumenata i intervjui sprovedeni su koristeći kombinaciju namerne (intencionalne) tehnike biranja dokumenata i sagovornika i tehnike „grudve snega“ (eng. *snowball technique*) tj. naknadnog odabira izvora podataka na osnovu podataka dobijenih namernim izborom. Ovakav pristup omogućio je da se na organizovan način ispitaju relevantne teme i akteri, dok je istovremeno ostavljena mogućnost za prikupljanje dodatnih informacija dobijenih na osnovu već dostupnih podataka.

Zatim, organizovani su okrugli stolovi u Novom Sadu (14. maj), Beogradu (15. maj) i Užicu (16. maj) okupivši ukupno 87 predstavnika civilnog i javnog sektora: republičke, pokrajinske i lokalne vlasti, javne ustanove (npr. Pokrajinski zavod za zaštitu prirode), javnih komunalnih preduzeća (npr. deponija JKP „Duboko“), nevladine organizacije i prosvetne ustanove. Tokom okruglih stolova predstavljeni su preliminarni rezultati istraživanja, a od učesnika su dobijena dodatna mišljenja o implementaciji PU i SPU koja su integrisana u finalnu verziju studije.

Konačno, istraživanje je obuhvatalo i implementaciju PU/SPU u državama članicama EU sa ciljem da se identifikuju primeri dobre prakse kao i da se pruži generalna slika načina na koji je implementacija sprovedena. Pored analize dokumenata, pismeni i usmeni odgovori dobijeni su od službenika mađarskog Ministarstva poljoprivrede (ujedno nadležnog za životnu sredinu), švedske Agencije za zaštitu životne sredine (sa čijim službenikom je obavljen i poseban intervju putem programa Skajp) i slovenačkog Ministarstva poljoprivrede i životne sredine. Podaci dobijeni preko upitnika odnosno intervjua zajedno sa analizom sadržaja relevantnih propisa i izveštaja poslužili

su kao osnova za izvođenje zaključaka o institucionalnim rešenjima ovih zemalja koji su zatim poslužili prilikom izrade preporuka. Dodatni podaci o upitnicima ustanovama država članica EU dostupni su u Prilogu 2.

Tokom izrade studije, podaci dobijeni putem različitih navedenih metoda ukršteni su kako bi finalni nalazi i preporuke bili potpuniji i verodostojnosti. Dobijeni podaci pružili su osnovu za izvođenje konačnih zaključaka i davanje preporuka za poboljšanje implementacije PU i SPU.

1.4. Struktura studije

Nakon uvodnog dela, u studiji će biti prikazano sledeće: predstavljanje propisa standarda na nivou EU u pogledu PU/SPU, implementacija tih propisa u državama članicama i predstavljanje kriterijuma za ocenu implementacije standarda EU u oblasti PU/SPU; pravni i institucionalni okvir Srbije u pogledu PU/SPU i harmonizacija sa propisima EU (direktive o PU i SPU); rezultati istraživanja implementacije standarda EU u pogledu PU/SPU u Srbiji, pre svega na lokalnom nivou; razmatranje opcija za poboljšanje institucionalnih mehanizama u pogledu implementacije PU/SPU u Srbiji; zaključci i preporuke.

2. Evropska unija i procena uticaja na životnu sredinu

2.1. Opšti osvrt na politiku zaštite životne sredine u EU

Sedamdesetih godina 20. veka počinju da se preduzimaju koraci ka razvoju politike životne sredine u Evropskim zajednicama, prvobitno u kontekstu izgradnje jedinstvenog tržišta, a kasnije kao posebnu i veoma razvijenu oblast javnih politika.[26] EU deluje na osnovu ovlašćenja koje su joj države članice prenele Osnivačkim ugovorima.[27] Danas životna sredina predstavlja oblast podeljene nadležnosti između EU i država članica. To znači da države članice mogu da deluju samostalno u oblasti zaštite životne sredine, ali samo u domenima i u meri u kojoj EU nije usvojila obavezujuće propise.[28] Sa druge strane, EU mora da vodi računa o poštovanju principa supsidijarnosti. Drugim recima, EU ne uživa potpunu slobodu delovanja na osnovu prenetih ovlašćenja Osnivačkim ugovorima, već može usvajati obavezujuće propise samo u meri u kojoj ciljevi mogu efektivnije da se ostvare na nivou EU.[29] Ključni strateški dokumenti koji utvrđuju razvoj politika EU u oblasti životne sredine jesu Akcioni programi zaštite životne sredine.[30]

Podeljenost nadležnosti u oblasti životne sredine utemeljena je Ugovorom o funkcionisanju EU.[31] Članom 191 ovog ugovora utvrđeni su ciljevi i postupci u oblasti životne sredine:

- Očuvanje, zaštita i unapređenje kvaliteta životne sredine;
- Zaštita zdravlja ljudi;
- Razborito i racionalno korišćenje prirodnih resursa, i
- Promovisanje mera na međunarodnom nivou zarad rešavanja regionalnih i globalnih problema u oblasti životne sredine, a posebno u borbi protiv klimatskih promena.

---

26 Ateljević V. Sretić Z. Mitrović S. Plavšić P. Izazovi evropskih integracija u oblasti zaštite životne sredine i lokalnih zajednica. PALGO centar. Beograd, 2011, strana 16-17 i strana 27. Dostupno na: http://www.palgo.org/files/evropske_integracuje_u_oblasti_zivotne_sredine.pdf

27 Consolidated Version of the Treaty of the European Union, 1992, consolidated in 2012. Član 5(2). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN

28 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2007, consolidated in 2012, član 2(2). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en

29 Consolidated Version of the Treaty of the European Union, 1992, consolidated in 2012, član 5(3).

30 Do sada je bilo šest akcionih programa a fokus sedmog je na efikasnom korišćenju resursa (*resource efficiency*) sa razvojnim ciljevima do 2020. godine i vizijom daljeg razvoja do 2050. godine - Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of November 2013 on General Union Environment Action Programme to 2020 "Living Well, within the Limits of our Planet". Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN

31 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2007, consolidated in 2012, član 4(2).

Politika EU u oblasti životne sredine temelji se na nekoliko ključnih načela. Član 191 Ugovora o funkcionisanju EU utvrđuje da se politika EU u oblasti životne sredine zasniva na načelu predostrožnosti, prevencije, sprečavanja štete nanete životnoj sredini na samom izvoru, i načelu „zagađivač plaća". EU mora da vodi računa i o specifičnostima svojih različitih delova.[32] Pritom, načelo integralnosti odvojeno je utvrđeno članom 11 Ugovora koji glasi: „Mere zaštite životne sredine moraju se integrisati u definisanje i implementaciju politika i aktivnosti Unije, pogotovo imajući u vidu promovisanje održivog razvoja."[33] Na navedenim načelima zasnivaju se i propisi EU u oblasti PU[34]/SPU[35]. Načelo integralnosti je posebno značajno u pogledu PU/SPU pošto te mere upravo nastoje da bi integrisale informacije koje se odnose na životnu sredinu u proces donošenja odluka i stoga predstavljaju izraz tog načela. Takođe, načela predostrožnosti, prevencije i sprečavanja štete nanete životnoj sredini na samom izvoru značajna su za PU/SPU, jer se tim postupcima smanjuje mogućnost mogućih značajnih štetnih efekata po životnu sredinu, umesto da se preduzima remedijacija. Takođe, troškove PU obično snosi nosilac projekta[36], tako da je za ovaj postupak relevantan princip „zagađivač plaća". Konačno, Evropska unija[37] je potpisnica Konvencije Ekonomske komisije UN za Evropu (UNECE) iz 1998. godine (Arhuska konvencija) koja utvrđuje principe[38] i pravila pristupa informacijama, učešća javnosti u donošenju odluka i pravnoj zaštiti u pitanjima životne sredine.[39] Odredbe Arhuske konvencije sadržane su u direktivama o PU i SPU, dok je EU donela i posebne propise u cilju njenog sprovođenja.[40]

2.2. Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu

Direktiva o proceni efekata određenih javnih i privatnih projekata (Direktiva o PU) usvojena je 1985. godine. Od tada je Direktiva o PU bila modifikovana tri puta pre kodifikacije 2011. u cilju njenog usklađivanja se Espo konvencijom i Arhuskom konvencijom, proširivanje liste projekata iz Aneksa I i Aneksa II i uvođenje dodatnih kriterijuma utvrđivanja potrebe za PU (skrining, eng. *screening*).[41] Poslednje izmene i dopune izvršene su 2014. godine[42] „kako bi se poboljšao kvalitet procedure procene uticaja

32 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2007, consolidated in 2012, član 191(2).
33 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2007, consolidated in 2012, član 11.
34 Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of December 2013 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment (codification), recital 2.
35 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, recital 1.
36 Oosterhius Frans. Costs and Benefits of the EIA Directive. Final Report for DG Environment under Specific Agreement no. 07010401/2006/447175/FRA/G1. Institute for Environmental Studies, Vrije Universiteit, Amsterdam. May 2007, strana 2. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Costs%20and%20benefits%20of%20the%20EIA%20Directive.pdf
37 Pritom, veći naglasak na povećanom učešću javnosti i razvoju demokratskih procedura je relativno skoriji fenomen u EU. Videti detaljnije: Lee M. EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-Making. Hart Publishing: Oxford and Portland, Oregon, 2005, strana 117.
38 Principi Arhuske konvencije svoje poreklo imaju u principu 10. Rio deklaracije UN o životnoj sredini i razvoju iz 1992. godine. U pogledu učešća građana princip glasi da se „pitanja u vezi sa životnom sredinom najbolje rešavaju učešćem građana.." Izvor: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163.
39 UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Adopted at the Fourth Ministerial Conference in the 'Environment for Europe' process. Aarhus, 25th June 1998. Dostupno na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf
40 Evropska unija je usvojila Direktivu 2004/4/EC o javnom pristupu informacijama u oblasti životne sredine i Direktivu 2003/35/EC o učešću javnosti u izradi određenih planova i programa na osnovu koje je je izmenjena i dopunjena Direktiva o PU 2003. godine.
41 Sajt Evropske komisije: http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-legalcontext.htm.
42 U ovom trenutku ne postoji formalna konsolidovana verzija Direktive o PU, već konsolidovana ver-

na životnu sredinu, povezala procedura sa principima pametne regulacije (eng. *Smart Regulation*) i poboljšala koherentnost i sinergija sa drugim propisima i politikama Unije, kao i strategijama i politikama država članica i njihovih nadležnosti."[43] Izmene i dopune moraju biti transponovane u državama članicama do 16. maja 2017. godine.

Na ovoj direktivi EU zasniva svoju politiku u oblasti PU. Države članice i države kandidati u obavezi su da izvrše harmonizaciju, sprovođenje i primenu prava EU, uključujući i direktive.

Direktiva o PU u članu 1 prepoznaje nekoliko subjekata:

- Nadležni organ ili organi (eng. *competent authority or authorities*) koje države članice treba da odrede kao odgovorne radi sprovođenja obaveza iz direktive, što može uključivati regionalne i lokalne organe unutar države članice;
- Zainteresovana javnost (eng. *public concerned*) je definisana kao „javnost na koju utiče ili može uticati plan ili program i/ili koja ima interes u donošenju odluka" dok se za „nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i ispunjavaju bilo koji zahtev nacionalnog zakonodavstva smatra da imaju takav interes". Ovakva definicija je inače identična definiciji zainteresovane javnosti u Arhuskoj konvenciji;
- Javnost (eng. *public*) kao „jedno ili više fizičkih ili pravnih lica i, u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, njihova udruženja, organizacije i grupe";
- Nosilac projekta (eng. *developer*) koji se određuje kao „podnosilac zahteva za dobijanje dozvole za privatni projekat ili državni organ koji inicira projekat";
- Organi koji mogu biti zainteresovani za projekat usled svojih posebnih nadležnosti u pogledu životne sredine[44] i
- Susedne države kao mogući subjekti u pogledu projekata koji mogu imati prekogranični uticaj.

Direktiva o PU se odnosi na projekte koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Projekat se pritom definiše kao: izvršenje građevinskih radova kao i drugih instalacija i šema; i ostale intervencije u prirodnom okruženju uključujući i ekstrakciju mineralnih resursa.[45] Izmena i dopuna Direktive o PU iz 2014. godine u izmenjenom članu 1 definiše postupak PU tako da uključuje sledeće elemente: pripremu izveštaja, odnosno studije o PU (eng. *environmental impact assessment report* – koncept uveden poslednjom izmenom Direktive) od strane nosioca projekta; sprovođenje konsultacija sa zainteresovanim organima i zainteresovanom javnošću; razmatranje informacija dostavljenih u izveštaju o PU, dodatnih informacija dostavljenih od strane nosioca projekta i informacija dobijenih u toku konsultacija; obrazloženo mišljenje (eng. *reasoned conclusion* – koncept uveden poslednjom izmenom Direktive) od strane nadležnog organa o značajnim uticajima projekta na životnu sredinu, uzimajući u obzir razmatranja iz prethodne stavke i, gde je potrebno, dodatna razmatranja nadležnog organa; integracija obrazloženog mišljenja u odluku o projektu.

Direktiva o PU nalaže državama članicama da „preduzmu sve neophodne mere da, pre davanja saglasnosti na projekat, projekti koji mogu imati značajne efekte po životnu sredinu, između ostalog usled njihove prirode, veličine ili lokacije, budu podvrgnuti zahtevu za davanje saglasnosti i proceni njihovih efekata po životnu sredinu".[46] PU u

zija iz 2011. godine i poseban dokument sa izmenama iz 2014. godine. Izlaganje će se stoga oslanjati na konsolidovanu verziju iz 2011. godine tamo gde nije bilo izmena, odnosno na dokument sa izmenama iz 2014. godine u slučaju da je došlo do izmena o dopuna prethodne Direktive o PU.

43 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the Environment, recital 3.

44 Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of December 2013 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment (codification), član 1.

45 *Ibid.*, član 1.

46 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending

Evropskoj uniji, drugim rečima, predstavlja obavezan proceduralni korak koji prethodi davanju saglasnosti za izvođenje projekata koji prema kriterijumima iz Direktive mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Pri tome, domašaj koncepta *davanja saglasnosti* je definisan pravom EU, odnosno sudskom praksom Suda pravde EU, a ne nacionalnim pravom.[47] Sa stanovišta prava EU, svaki pojedinačni akt, bez obzira na njegovu formu, naziv ili fazu procedure, može se smatrati davanjem saglasnosti ukoliko daje mogućnost podnosiocu zahteva da otpočne sa izgradnjom, odnosno realizacijom projekta na terenu.[48]

Direktiva u članu 3 posebno ističe da PU treba da „na odgovarajući (adekvatan) način u kontekstu svakog pojedinačnog slučaja" identifikuje, opiše i proceni direktne i indirektne efekte projekta na sledeće faktore: ljudska bića i zdravlje, biodiverzitet; zemljište, vodu, vazduh, klimu; materijalna dobra, kulturno nasleđe i pejsaž; i interakciju između prethodno navedenih faktora. Izmenjena i dopunjena Direktiva o PU pritom utvrđuje da u prethodno navedene faktora spada i procena efekata u pogledu ranjivosti projekata na rizike od velikih nesreća i/ili prirodnih katastrofa.[49]

Direktiva (član 2) ostavlja državama članicama mogućnost da procenu uticaja na životnu sredinu integrišu u već postojeće procedure za pribavljanje saglasnosti za projekte odnosno u druge ili nove procedure. Pritom, izmene i dopune Direktive iz 2014. ostavljaju mogućnost zajedničkih ili koordiniranih procedura za projekte za koje je procena potrebna, ne samo na osnovu Direktive o PU već i drugih direktiva: Direktive o industrijskim emisijama (2010/75/EU), Okvirne direktive o vodama (2000/60/EC), Direktive o prirodnim staništima (92/43/EEC) i Direktive o pticama (2009/147/EC). Jasno je, stoga, da je državama članicama ostavljena znatna sloboda u pogledu izbora procedure i načina transponovanja Direktive o PU.

Član 4 Direktive uvodi razliku između projekata za koje je obavezna procena uticaja (aneks I) i projekata za koje država mora da odredi da li je PU potrebna (eng. *screening*) pre dobijanja saglasnosti za njihovo izvođenje u skladu sa kriterijumima definisanim Direktivom (aneks II). Pretpostavka je da kod prve grupe projekata postoji značajan uticaj na životnu sredinu. Kod druge grupe postojanje takvog stanja tek treba da se utvrdi, što se postiže ili studijom od slučaja do slučaja ili na osnovu kriterijuma ili graničnih vrednosti koje unapred definiše država članica, ili kombinovanjem navedenih metoda.[50] U sva tri slučaja, država članica mora da uzme u obzir kriterijume propisane Direktivom o PU (aneks III direktive). Izmene i dopune Direktive iz 2014. dodatno utvrđuju mogućnost da države članice definišu kriterijume na osnovu kojih projekti iz druge grupe uvek moraju ili ne moraju biti podvrgnuti postupku PU. Takođe, u slučaju da države odluče da za projekte iz druge grupe mora da se utvrdi potreba za PU, nosilac projekta podnosi informacije o karakteristikama projekta i mogućim značajnim uticajima na životnu sredinu (aneks IIa izmenjene i dopunjene direktive). Nadležni organ odlučuje o potrebi za PU na osnovu informacija koje je dostavio nosilac projekta i na osnovu drugih postupaka u vezi sa životnom sredinom koji se sprovode nezavisno od Direktive o PU. Nadležni organ mora da donese odluku o potrebi za PU najkasnije u roku od 90 dana[51] od dana kada je nosilac projekta dostavio potrebne informacije. Pritom, odluka nadležnog organa mora biti obrazložena i dostupna javnosti.[52]

Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the Environment, izmenjeni član 2(2).

47 C - 290/03, Barker - Crystal Palace, stavovi 40 – 41. Dostupni na: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-290/03.

48 V. Case C-435/97, stavovi 58 i 59. Dostupno na: http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-435/97&td=ALL.

49 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the Environment, izmenjeni član 3.

50 Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of December 2013 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment (codification), član 4.

51 U izuzetnim slučajevima se rok može produžiti, i tada nadležni organ mora da obrazloži takvu odluku nosiocu projekta.

52 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the

Izmenama u članu 5(1) Direktive o PU utvrđeno je da u slučaju kada je procena uticaja potrebna, država članica mora da osigura da nosilac projekta podnese studiju o PU sa relevantnim informacijama.[53] Pre izmena i dopuna bilo je potrebno samo priložiti informacije, međutim, obaveza da se sačini studija o PU predstavlja novinu iz 2014. godine.

Izmenjenim članom 5(2) Direktive o PU utvrđeno je da na zahtev nosioca projekta nadležni organ treba da utvrdi obim i sadržaj (eng. *scoping*) za informacije koje nosilac projekta treba da dostavi u okviru studije o PU. U tom slučaju, studija se zasniva na obimu i sadržaju koji je utvrdio nadležni organ u skladu sa članom 5(1). Ovde je stoga reč o fazi utvrđivanja obima i sadržaja koja je generalno prisutna[54] u postupku PU, s tim što u Direktivi o PU ona ne mora nužno postojati, jer zavisi od toga da li će nosilac projekta tražiti utvrđivanje obima i sadržaja. Međutim, Direktiva o PU u članu 5(2) takođe ostavlja mogućnost državama članicama da utvrde obavezu utvrđivanja obima i sadržaj studije o PU bez obzira na stav nosioca projekta.

Izmenjenim članom 5(3) Direktive o PU utvrđeni su dodatni uslovi koji moraju biti ispunjeni kako bi se obezbedila potpunost i kvalitet studije o PU:

1. Nosilac projekta mora da obezbedi da studija o PU bude pripremljena od strane kompetentnih eksperata;

2. Nadležni organ mora da poseduje, ili da ima pristup kada je to neophodno, „dovoljnoj stručnosti“ (eng. *sufficient expertise*) kako bi ocenio studiju o PU;

3. Gde je potrebno, na nadležnom organu je da zatraži dodatne informacije od nosioca projekta u skladu sa aneksom IV Direktive o PU.

Direktiva o PU u izmenjenom članu 6(1) nalaže državama članicama da obezbede da organi koji mogu biti zainteresovani za projekat, usled svojih posebnih nadležnosti u pogledu životne sredine, odnosno nadležnosti na lokalnom i regionalnom nivou, dobiju informacije koje je dostavio nosilac projekta i mogućnost da o tim informacijama dostave mišljenje. Države članice, na opšti način ili od slučaja do slučaja, određuju koji organi treba da budu konsultovani.[55]

Prema izmenjenom članu 6(2) Direktive o PU, „zarad osiguranja efektivnog učešća zainteresovane javnosti u procesu donošenja odluka, javnost će biti obaveštena elektronskim putem i javnim obaveštenjima ili na drugi odgovarajući način“ rano u postupku donošenja odluke (ili čim informacija može biti dobavljena) o sledećem: zahtevu za davanje saglasnosti za izvođenje projekta; činjenici da je za projekat potrebna procena uticaja na životnu sredinu; detaljima o nadležnim organima odgovornim za donošenje odluke i davanje relevantnih informacija, kojima pitanja i komentari mogu da se proslede, kao i detaljima vremenskog perioda za slanje pitanja i komentara; prirodi moguće odluke i gde je to moguće nacrt odluke; ukazivanje na dostupnost informacija prikupljenih od strane nosioca projekta; ukazivanje na vreme, mesto i sredstva kojima može da se pristupi relevantnim informacijama; i detalje u vezi sa učešćem javnosti.

Direktiva takođe sadrži detaljnije odredbe o obaveštavanju zainteresovane javnosti. Naime, članom 6(3) utvrđeno je da „u razumnom vremenskom roku“ države članice moraju da omoguće zainteresovanoj javnosti pristup bilo kojoj informaciji u vezi sa

Environment, izmenjeni član 4.

53 Opis projekta; opis mogućih značajnih uticaja projekta na životnu sredinu; opis mera da izbegnu, spreče, smanje i gde je to moguće otklone štetni efekti projekta po životnu sredinu; opis alternativa (eng. *reasonable alternatives*) koje je nosilac projekta razmatrao; ne-tehnički rezime prethodno navedenih informacija, i dodatne informacije (aneks IV Direktive).

54 Garb Yaakov. Manon Miriam. Peters Deike. Environmental Impact Assessment: Between Bureaucratic Process and Social Learning, Handbook on Public Policy Analysis; Theory, Politics and Methods. CRC Press, 2006, strana 486.

55 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the Environment, izmenjeni član 6(1).

informacijama koje nosilac projekta odnosno državni organ mora da dostavi u skladu sa članom 5 (studija o PU), kao i dodatnim informacijama.[56]

Izmenjeni član 6(5) nalaže državama članicama da pripreme „detaljne aranžmane" na osnovu kojih će javnost biti obaveštavana (navode se primeri postavljanja javnih oglasa u određenom prostornom radijusu, odnosno putem lokalne štampe) i konsultovana (npr. putem pismenih dopisa ili putem javnih ispitivanja tj. rasprava). Izmenjena i dopunjena Direktiva o PU članom 6(2) utvrđuje obavezu da javnost bude obaveštena „elektronskim putem, javnim dopisima i drugim odgovarajućim sredstvima" i članom 6(5) utvrđuje da „relevantne informacije" budu dostupne elektronskim putem „barem preko centralnog portala ili lako dostupne tačke za pristup informacijama, na odgovarajućem administrativnom nivou.

Član 6(4) utvrđuje da zainteresovana javnost mora da dobije „ranu i efektivnu" (*early and effective*) mogućnost učešća u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom (u skladu sa članom 2[2] Direktive), da u okviru učešća dostavi mišljenje nadležnom organu, „dok su sve opcije otvorene" i „pre donošenja odluke o zahtevu za davanje saglasnosti". Direktiva o PU pritom ne precizira šta se smatra pod ranom i efektivnom mogućnošću učešća javnosti (osim da postoji dok su sve opcije otvorene).

Prema članu 6(6), države članice moraju da omoguće „razumne vremenske okvire" u različitim fazama postupka kako bi se obezbedilo „dovoljno vremena" za obaveštavanje javnosti i zainteresovanih organa i kako bi se obezbedilo da se zainteresovana javnost pripremi i „efektivno" učestvuje u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom. Članom 6(7) je konkretno utvrđeno da vremenski okvir za konsultovanje javnosti u pogledu studije o PU ne sme biti kraći od 30 dana.[57] Član 7 Direktive o PU utvrđuje obaveze države članice u pogledu prekograničnih konsultacija u vezi sa projektima koji mogu imati značajni uticaj na životnu sredinu drugih država članica.

Član 8 Direktive o PU utvrđuje da se i informacije koje dostave nosioci projekta (član 5), zainteresovana javnost i zainteresovani organi (član 6) kao i informacije u kontekstu prekogranične saradnje (član 7) „uzimaju u obzir" prilikom pribavljanja saglasnosti za izvođenje projekta.[58] Izmene i dopune Direktive o PU prethodnoj odredbi dodaju samo da se dostavljena mišljenja i informacije moraju „pravilno" uzeti u obzir (*duly taken into account*). Time je dodatna pažnja skrenuta na to kako se informacije uzimaju u obzir. Međutim, i dalje dolazi do izražaja već navedeno generalno svojstvo procene uticaja (videti poglavlje 1), a to je da njen ishod utiče na konačnu odluku o predloženom projektu, ali time ne određuje da li će konačna odluka biti pozitivna ili negativna.[59]

Izmene i dopune Direktive o PU iz 2014. uvode dodatni član 8a u kome se precizira način na koji se rezultati postupka PU moraju uzeti u obzir. Stav 1 člana 8a utvrđuje da Odluka o davanju saglasnosti mora da sadrži obrazloženo mišljenje i uslove u pogledu životne sredine – opis svojstava projekta i/ili mera u pogledu izbegavanja, prevencije, umanjenja i otklanjanja značajnih negativnih efekata po životnu sredinu kao i mere praćenja, gde je to adekvatno. Odluku da se ne dâ saglasnost za izvođenje projekta takođe treba obrazložiti (stav 2). U pogledu člana 8a, treba ukazati na stav 4 na osnovu koga se državama članicama nalaže da „obezbede da svojstva projekta i/ili

56 U skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, glavni izveštaji i saveti dati nadležnom organu ili organima u vreme kada je zainteresovana javnost informisana u skladu sa članom 6(2); u skladu sa odredbama Direktive 2003/4/EC Evropskog parlamenta i Saveta od 28. januara 2003. godine o pristupu javnosti informacijama od značaja za životnu sredinu informacijama osim onih na koje je ukazano u 2. paragrafu ovog člana koje su relevantne za donošenje odluke u skladu sa članom 8. ove Direktive i koja postaje dostupna nakon što je zainteresovana javnost informisana u skladu sa 2. paragrafom ovog člana.

57 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the Environment, izmenjeni član 6.

58 *Ibid.*, izmenjeni član 8.

59 European Environmental Bureau. EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it Accessible to Environmentalists and Decision Makers. Brussels, September, 2005, strana 230. Izvor: http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B

mere predviđene da se izbegnu, spreče, umanje ili nadomeste štetni efekti po životnu sredinu sprovedu od strane nosioca projekta i da utvrde procedure u pogledu praćenja značajnih štetnih efekata po životnu sredinu."

Izmenjena i dopunjena Direktiva o PU u članu 8a (stav 5 i 6) nalaže državama članicama da sve odluke o davanju odnosno nedavanju saglasnosti donesu „u razumnom vremenskom okviru", a obrazloženo mišljenje u skladu sa vremenom kada je doneta odluka o saglasnosti na predloženi projekat (tj. da mišljenje nije zastarelo u trenutku donošenja odluke).[60] Ovde stoga treba ukratko istaći da je članom 8a izmenjene i dopunjene Direktive o PU znatno dopunjena originalna direktiva, jer su osim prvobitne odredbe iz člana 8 o uzimanju u obzir rezultata PU u postupku davanja saglasnosti, članom 8a unete dodatne specifikacije o tome kako rezultati PU treba da se uzmu u obzir.

Direktiva izmenjenim članom 9 propisuje da, kada se donese odluka o davanju ili nedavanju saglasnosti o izvođenju projekta, nadležni državni organ ili organi države članice moraju o tome obavestiti javnost i naročito omogućiti informacije o sadržini odluke i relevantne uslove propisane uz odluku, kao i glavne razloge na osnovu kojih je odluka doneta, uključujući i informacije o procesu učešća javnosti.[61] Izmene i dopune Direktive o PU uvode novi značajni član 9.a kojim se reguliše pitanje sukoba interesa prilikom implementacije PU. Naime, članom 9a utvrđuje se obaveza država članica da osiguraju da nadležni organi izvršavaju obaveze iz Direktive bez dolaska u situaciju u kojoj može doći do sukoba interesa. Pritom, stav 2 pomenutog člana precizira da u slučaju kada je nadležni organ istovremeno i nosilac projekta, države članice moraju barem da u okviru „svoje organizacije administrativnih nadležnosti izvedu adekvatnu podelu konfliktnih funkcija tokom sprovođenja dužnosti u kontekstu ove Direktive".[62]

Značajno je pomenuti dopunjeni član 10a Direktive o PU kojim se nameće obaveza državama članicama da uvedu kazne za kršenje domaćih propisa koji se odnose na ovu direktivu. Kazne moraju biti efektivne, proporcionalne i odvraćajuće.[63] Član 11 Direktive utvrđuje obavezu država članica da omoguće pravnu zaštitu predstavnicima zainteresovane javnosti i da u skladu sa tim nevladine organizacije imaju pravo na žalbu.

Kao što je rečeno, Direktiva o PU ostavlja slobodu državi članici da prilagodi PU procedure svojem administrativnom sistemu i kulturi, ne dovodeći u pitanje osnovne postulate Direktive, naročito u pogledu člana 2. Direktiva o PU takođe ne utvrđuje koji organ je nadležan za davanje saglasnosti na PU i saglasnosti za izvođenje radova, već se ta pitanja ostavljaju državi članici, sve dok se utvrđeni ciljevi Direktive sprovode. Takođe, treba napomenuti da ova direktiva ne nalaže državama članicama uspostavljanje posebne faze određivanja obima i sadržaja informacija koje nosilac projekta treba da dostavi, ali mora da na zahtev nosioca projekta dostavi mišljenje o tome koje informacije nosilac projekta treba da dostavi. Od država članica se još očekuje da sprovedu postupak utvrđivanja potrebe za PU, kao i sam postupak procene uticaja određenog projekta.

2.3. Direktiva o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

Direktiva o proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu (Direktiva o SPU) doneta je 2001. sa ciljem da „omogući visok nivo zaštite životne sredine i da doprinese integraciji mera zaštite životne sredine u pripremu i usvajanje planova i

60 Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the Environment, dopunjeni član 8a.
61 *Ibid.*, izmenjeni član 9.
62 *Ibid.*, dopunjeni član 9a.
63 *Ibid.*, izmenjeni član 10a.

programa, imajući u vidu održivi razvoj."[64] Ona, dakle, predstavlja širi okvir u odnosu na PU direktivu koja je koncentrisana na životnu sredinu. Pod „planovima i programima" se pritom misli na planove i programe koje: priprema i/ili usvaja nadležni organ kroz zakonodavni postupak Parlamenta ili Vlade; i koji su potrebni na osnovu zakonskih, regulatornih ili administrativnih odredbi.[65]

Procena uticaja ma životnu sredinu (tj. SPU) podrazumeva: pripremu izveštaja o životnoj sredini (eng. *environmental report*), obavljanje konsultacija, uzimanje u obzir izveštaja o životnoj sredini i rezultate konsultacija prilikom donošenja odluke u vezi sa datim planom ili programom, kao i dostupnost informacija o donetoj odluci.[66]

Član 3 Direktive nalaže da SPU mora[67] da se izvrši za planove i programe:

(a) koji se pripremaju za poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, energetiku, transport, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, telekomunikacije, turizam, planiranje na nivou grada ili zemlje ili upotrebu zemljišta i koji uspostavljaju okvir za buduće pribavljanje saglasnosti za izvođenje projekata navedenih u aneksu I i II Direktive o SPU ili

(b) koji su, imajući u vidu izvesne efekte po lokaciju, određeni da budu predmet procene u skladu sa članom 6 ili 7 Direktive 92/43/EEC (Direktiva o prirodnim staništima).

Članom 3 takođe je propisano da za prethodno navedene planove i programe „koji određuju korišćenje malih oblasti na lokalnom nivou" i „male izmene" (*modification*) planova i programa treba da se sprovede SPU „samo kada države članice odrede da će to verovatno imati značajan uticaj na životnu sredinu". Na državama članicama je da utvrde da li je verovatno da i drugi, nenavedeni planovi i programi koji uspostavljaju okvir za buduće pribavljanje saglasnosti za izvođenje projekata mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu.[68] Direktiva, pritom, utvrđuje kriterijume (aneks II Direktive) na osnovu kojih države članice treba da utvrde da li planovi i programi mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Država članica takvu odluku donosi procenom od slučaja do slučaja, ili preciziranjem tipova planova i programa ili kombinovanim pristupom.[69]

Član 3 Direktive određuje da države članice prilikom utvrđivanja da li je SPU potrebna moraju da se konsultuju sa zainteresovanim organima (koji deluju u oblasti životne sredine ili imaju poseban interes u toj oblasti), koje države članice prethodno moraju da odrede. Države članice moraju da osiguraju da njihovi zaključci o potrebi za SPU, uključujući i obrazloženje kada procena uticaja nije potrebna, budu dostavljeni javnosti.[70]

Direktiva (član 4) propisuje da se SPU izvodi prilikom pripreme plana ili programa i pre njegovog usvajanja ili prosleđivanja u zakonodavni postupak. Time se stvaraju uslovi da se mere zaštite životne sredine, sadržane u strateškoj proceni, razmotre postupku odlučivanja o predloženim planovima i programima, sledeći načelo integralnosti. Na osnovu člana 4, zahtevi sadržani u Direktivi moraju da se integrišu u postojeće procedure država članica ili za usvajanje planova i programa, ili u planove i procedure koji se uspostavljaju zarad poštovanja ove Direktive. Poput Direktive o PU, Direktiva o SPU ostavlja prostor državama članicama da stratešku procenu uticaja prilagode svom administrativnom sistemu i kulturi. Direktiva o SPU (član 4) takođe

64 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, član 1.
65 *Ibid.*, član 2.
66 *Ibid.*, član 2.
67 Direktiva o SPU (član 3) takođe propisuje da određeni planovi i programi ne spadaju u njen okvir. To su: planovi i programi za potrebe nacionalne bezbednosti i vanrednih situacija; finansijski i budžetski planovi i programi; planovi i programi koji se kofinansiraju u okviru postojećih perioda programiranja za regulative Saveta br. 1260/1999 i (EC) br. 1257/1999.
68 *Ibid.*, član 3.
69 *Ibid.*, član 3.
70 *Ibid.*, član 3.

obraća pažnju na hijerarhiju između planova i programa različitog nivoa. U tom smislu, Direktiva nalaže državama članicama da izvrše procenu uticaja planova i programa, uz izbegavanje dupliranja procene uticaja na različitim nivoima hijerarhije.

Tamo gde je SPU potrebna, Direktiva članom 5 nalaže pripremu izveštaja o životnoj sredini. U izveštaju se identifikuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu prilikom implementacije plana ili programa kao i „razumne" alternative uzimajući u obzir ciljeve i geografski okvir plana ili programa. Direktiva sadrži detaljniju listu informacija potrebnih u cilju izrade izveštaja (aneks I Direktive). Zainteresovani organi moraju da budu konsultovani prilikom odlučivanja o obimu i sadržaju informacija koje će biti uključene u izveštaj.[71]

Članom 6 utvrđeno je da zainteresovanim organima i javnosti mora da bude dostupan nacrt plana ili programa i izveštaj o životnoj sredini. Zainteresovanim organima i javnosti mora se dati „rana i efektivna" šansa da u „odgovarajućem vremenskom okviru" izraze svoje stavove o nacrtu plana ili programa i izveštaju o životnoj sredini, pre nego što se plan ili program proslede na dalji postupak.[72] Primetno je da ovako formulisana odredba ostavlja dosta prostora državama da pobliže odrede vremenske okvire kao i načine na koje zainteresovana javnost može da izrazi svoje mišljenje.

Direktiva članom 6 propisuje da države članice moraju da odrede organe sa kojima će se obaviti konsultacija, koji bi usled svojih specifičnih nadležnosti u oblasti životne sredine verovatno bili zainteresovani za efekte implementacije plana ili programa po životnu sredinu. Na državama članicama je takođe da identifikuju javnost, koja bi ili bila pogođena planom i programom ili koja je zainteresovana za donošenje odluka, i da im omogući „rano i efektivno izražavanje mišljenja o nacrtu plana ili programa, odnosno o izveštaju o životnoj sredini u odgovarajućem vremenskom okviru, pre usvajanja plana ili programa ili njihovog slanja u zakonodavni postupak". U tom smislu, SPU direktiva posebno navodi da nevladine organizacije koje su zainteresovane za pitanja zaštite životne sredine treba da imaju mogućnost ranog i efektivnog dostavljanja mišljenja o prethodno navedenim pitanjima. Detaljne aranžmane za informisanje i konsultacije sa organima i javnošću utvrđuje država članica.[73] Članom 7 uređena su pitanja u oblasti prekograničnih konsultacija između države članice i drugih država na koje predloženi planovi ili programi mogu značajno uticati.[74]

Direktiva utvrđuje da se izveštaj o životnoj sredini, izneti stavovi i rezultati prekograničnih konsultacija uzimaju u obzir prilikom pripreme plana ili programa, pre prosleđivanja u dalju proceduru. Prema tome, kao i u slučaju Direktive o PU, ishod SPU postupka utiče na konačnu odluku o usvajanju predloženog plana ili programa, ali ne određuje da li će odluka biti pozitivna ili negativna.[75]

Na osnovu člana 9 SPU direktive, na državama članicama je da obezbede da po usvajanju plana ili programa zainteresovani organi i organizacije, javnost i konsultovane države budu obavešteni o: 1) usvojenom planu ili programu; 2) izjavi koja ukratko opisuje kako su pitanja zaštite životne sredine integrisana u plan ili program, kako je izveštaj o životnoj sredini pripremljen u skladu sa konsultacijama sa zainteresovanim organima i organizacijama, zainteresovanom javnošću i zainteresovanim državama, kao i razloge za odabir plana ili programa, imajući u vidu moguće alternative; 3) merama u vezi sa praćenjem (monitoringom) stanja. Poslednja odredba je u vezi sa članom 10 koji nalaže državama članicama da obezbede praćenje značajnih uticaja na životnu sredinu u vezi sa implementacijom plana/programa.

71 *Ibid.*, član 5.
72 *Ibid.*, član 6.
73 *Ibid.*, član 6.
74 *Ibid.*, član 7.
75 *Ibid.*, član 8.

2.4. Implementacija Direktive o PU u državama članicama

Evropska komisija je u svom Izveštaju o primeni i efektivnosti Direktive o PU iz 2009. godine ocenila da je Direktiva o PU dala pozitivan doprinos (pogledati primer[76] u odeljku desno), prvenstveno na dva načina. Prvo, Direktiva je obezbedila da se pitanja u vezi sa životnom sredinom rano uzimaju u obzir u procesu donošenja odluke. Zatim, Direktiva je uključivanjem javnosti u postupak povećala transparentnost postupka donošenja odluka u vezi sa životnom sredinom kao i društvenu prihvatljivost (legitimitet – primedba autora) donetih odluka. Prema oceni Evropske komisije, države članice su transponovale i sprovele Direktivu o PU „uglavnom u skladu sa ciljevima i zahtevima direktive".[77]

Međutim, Izveštaj ukazuje na nekoliko problema u pogledu primene Direktive o PU usled kojih je došlo do izmena i dopuna ove direktive 2014. godine. Prvo, kriterijumi iz Aneksa III Direktive o PU koji treba da se primenjuju prilikom utvrđivanja potrebe za procenu uticaja projekata iz Aneksa II Direktive treba dodatno precizirati. Drugo, države članice su prijavile probleme u pogledu kvaliteta informacija koje nosioci projekta podnose u okviru procedure kao i vremenskih okvira za podnošenje tih informacija. Takvo stanje povezano je i sa manjkom odredbi Direktive o PU (reč je o verziji Direktive iz 2009) koje se odnose na kvalifikacije izrađivača studije, tehnički pregled informacija od strane spoljnih stručnjaka, upotreba vodiča za određene tipove projekata kao i uvođenje obavezne faze utvrđivanja obima i sadržaja. Dodatni problem u vezi sa Direktivom o PU identifikovan je u pogledu nedostatka odredbi praćenja sprovođenja PU u državama članicama.[78] Treće, neodređenost Direktive u pogledu učešća javnosti može dovesti do umanjenog učešća javnosti u postupku donošenja odluka usled različitog tumačenja država članica koje može biti više ili manje restriktivno u pogledu učešća javnosti. Izveštaj npr. ocenjuje da većina država članica uključuje javnost u postupak tek u fazi definisanoj u članu 5 u kome nosilac projekta podnosi informacije u pogledu procene uticaja (tj. studija o PU prema izmenama i dopunama a Direktive o PU iz 2014. godine), a ne i u ranijim fazama utvrđivanja potrebe za PU, odnosno u fazi utvrđivanja obima i sadržaja. Konačno, Direktiva o PU ne garantuje koordinaciju u pogledu procedure PU i standarda kvaliteta životne sredine koje utvrđuju sektorski propisi EU (klimatske promene[79], zaštita biodiverziteta, usklađivanje sa obavezama u pogledu IPPC).[80] Iz navedenih primedbi izveštaja mogu se videti određene primedbe na implementaciju PU usled kojih su donete izmene i dopune Direktive o PU iz 2014. godine. Međutim, nisu sve primedbe usvojene, što se vidi na osnovu odsustva obaveze utvrđivanja obima i sadržaja i odsustva obavezne koordinacije ili integracije različitih postupaka (npr. PU i IPPC).

Izveštaj Evropske komisije o efektivnosti Direktive o SPU ne nudi konačne zaključke o njenim efektima budući da je suviše malo vremena prošlo od početka njene implementacije u državama članicama.[81] Izveštaj dodaje da su države članice generalno po-

76 Izvor: European Environmental Bureau. EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it Accessible to Environmentalists and Decision Makers. Brussels, September, 2005, strana 230.

77 Report from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committees of the Regions on the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC), strana 4. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0378&from=EN

78 Report from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committees of the Regions on the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC), strana 6.

79 Direktiva o PU pre izmena iz 2014. godine u članu 3. eksplicitno pominje floru i faunu, ali ne i klimu što je moglo dovesti do marginalizacije tog pitanja.

80 Report from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committees of the Regions on the Application and Effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC), strana 9-10.

81 Iako je rok za transpoziciju Direktive o SPU bio 21.07.2004. godina samo devet država članica je is-

zitivno ocenile uticaj Direktive o SPU na proces planiranja.[82] Pritom, slično kao i sa Direktivom o PU, veliki deo uočenih nedostataka i mogućnosti za poboljšanje Direktive o SPU odnosi se na nepreciznost postojećih odredbi (npr. u pogledu vremenskog okvira za učešće javnosti, načina njenog obaveštavanja, kriterijuma za odlučivanje kada je SPU potrebna itd.).

Primer pozitivnog doprinosa PU –projekat proširenja aerodroma Bilund u Danskoj

Postupak procene uticaja doprineo je da se istovremeno poveća kapacitet aerodroma bez izgradnje dodatne piste, smanji efekat buke na obližnja domaćinstva (sa 1290 na 328 domaćinstava), sačuva stara danska šuma kao i 350 hektara obradive površine uz uštedu oko 300 miliona danskih kruna (oko 40 miliona evra).

Prilikom transponovanja Direktive o PU, države članice su na različite načine utvrdile nadležnost za PU u okviru svoje javne uprave. Generalno su uočene dve tendencije: centralizovana (nacionalni organ) i decentralizovana (regionalni i lokalni organ) nadležnost za postupak davanja saglasnosti što „uglavnom zavisi postojećih institucionalnih rešenja za davanje saglasnosti".[83] Na osnovu istraživanja koju je sprovela Mreža evropske unije za implementaciju i primenu evropskog prava (IMPEL)[84] kao i poređenjem odgovora država članica na upitnike Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) u pogledu implementacije Espo konvencije[85], može se zaključiti da se većina država članica odlučila za regionalnu nadležnost za PU, uz postojanje nekih nadležnosti na nacionalnom nivou u slučaju određenih projekata (npr. izgradnja autoputeva). U Sloveniji je za PU nadležna Agencija za životnu sredinu koja deluje u okviru ministarstva nadležnog za životnu sredinu.[86] Prema odgovorima službenika Agencije na poslati upitnik, razlog za takvo institucionalno rešenje jeste u teritorijalnoj i demografskoj veličini, s tim što je takođe ukazano i na manjak kapaciteta. U Hrvatskoj je za projekte za koje je PU obavezna nadležno ministarstvo za životnu sredinu, dok je nadležnost za projekte kod kojih treba odlučiti o potrebi za PU podeljena između ministarstva nadležnog za životnu sredinu, županija (regionalni nivo vlasti) i Grada Zagreba kao posebnog nivoa vlasti.[87] Treba pomenuti da su i Crna Gora i Makedonija odabrale organe na nacionalnom nivou, nadležnost Bosne i Hercegovine za PU je na nivou entitetâ, a u Albaniji na nivou ministarstva i agencija nadležnih za životnu sredinu.[88]

---

punilo svoju obavezu dok je protiv petnaest država članica pokrenut postupak pred Evropskim sudom pravde. Do 2009. godine sve države članice su transponovale Direktivu o SPU.

82 Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committees of the Regions on the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC), strana 9. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&from=EN

83 REC. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. 2008, strana 66. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/handbook/handbook.htm

84 S tim što treba napomenuti da je istraživanje bilo ograničeno na određene projekte. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. The Implementation of the Environmental Impact Assessment on the Basis of Precise Examples, Final Report. 2012, Strana 7. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IMPEL-EIA-Report-final.pdf

85 Odgovori država potpisnica, uključujući države članice EU dostupni su na: http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/enveiaimplementationreview-implementation/review-of-implementation-2013.html

86 Environmental Protection Act (ZVO-1) SOP-2004-01-1694. Dostupno na: http://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationalLegislation/Slovenia/environmentprotectionact.pdf

87 Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine 61/14. 2014, Član 5. i 6. Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_05_61_1138.html

88 Odgovori država potpisnica, uključujući države članice EU, dostupni su na: http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/environmental-impact-assessment/areas-of-work/enveiaimplementationreview-implementation/review-of-implementation-2013.html

Postoje takođe razlike u tome kako je procedura uspostavljena. Austrija se navodi kao dobar primer zemlje koja je integrisala PU u postupak davanja saglasnosti za predloge projekata tako da sada postoji jednaki postupak za PU kao i za dobijanje svih drugih dozvola za izvođenje projekta (eng. *one stop shop*).[89] S druge strane postoji primer Portugalije gde nadležni direktorat (za energetiku, transport itd.) jeste nadležan za davanje saglasnosti, ali šalje predlog projekta i studiju o PU ministarstvu nadležnom za životnu sredinu na odlučivanje.[90]

Portugalija je primer dobre prakse u pogledu sprovođenja treninga i izrade vodiča. Nakon usvajanja relevantnog zakonodavstva u pogledu PU, nadležno ministarstvo Generalni direktorat za životnu sredinu organizovao je okrugle stolove za zainteresovane aktere u pogledu PU kako bi ih uputio u novu regulativu. Direktorat takođe izdaje vodiče za sektore državne uprave i investitore i svaka tri meseca objavljuje informator o aktivnostima u vezi sa PU.[91]

Švedska je dobar primer po tome što su klasifikacija projekata i tip nadležnosti određeni u odnosu na opasnosti koje projekat može imati po životnu sredinu.[92] Po toj logici, projekti koji se smatraju najviše opasnim sa stanovišta zaštite životne sredine klasifikovani su u grupu A i stavljeni pod nadležnost posebnih sudova za životnu sredinu.[93] S druge strane, projekti koji su manje opasni, ali ipak mogu imati značajne uticaje po životnu sredinu klasifikovani su u grupu B i dodeljeni okružnim administrativnim odborima.[94]

Kada je o SPU reč, Austrija, Mađarska i Estonija su primer dobre prakse po tome što njihovi propisi o SPU jasno navode da će se izveštaj o životnoj sredini zajedno sa mišljenjima dobijenim u procesu konsultacija uzeti u obzir prilikom odlučivanja o planu i programu po uzoru na Direktivu o SPU. Međutim, kako stručnjaci mreže „Pravda i životna sredina" (eng. *Justice and Environment)*[95] primećuju, implementacija i dalje može biti problematična: npr. u austrijskom sistemu nije jasno šta zapravo čini „odluku", u Češkoj se rezultati SPU uzimaju u obzir na veoma uopšten i neprecizan način, dok se u Mađarskoj planski dokument zapravo ne menja pod uticajem SPU.[96] Kao primer dobre prakse može se navesti to da su Mađarska, Austrija i Slovenija prilikom obaveštavanja javnosti o odluci u vezi sa predloženim planskim dokumentom izričito obavezne da obezbede informacije o tome kako su pitanja u vezi sa životnom sredinom i mišljenja dostavljena u toku konsultacija integrisana u plan i program, kao i razloge za usvajanje planskog dokumenta, imajući u vidu razmatrane alternative.[97]

Takođe, u pogledu SPU, Partidário[98] ukazuje na primere Holandije i Danske koje sprovode procenu uticaja na životnu sredinu i na javne politike i zakonodavne predloge,

89 Justice and Environment. Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in Five European Union Countries, strana 8. Dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. The Implementation of the Environmental Impact Assessment on the Basis of Precise Examples, Final Report, 2012, strana 7. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IMPEL-EIA-Report-final.pdf

90 REC. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. 2008, strana 69.

91 *Ibid.*, strana 72.

92 Miljöprövningsförordning (SFS 2013:251) [Uredba za životnu sredinu (Švedski statut 2013:251)], član 6. Dostupno na: http://www.notisum.se/rnp/sls/fakta/a0130251.htm.

93 Prema navodima intervjuisanog službenika švedske agencije za zaštitu životne sredine reč je o nezavisnim pravosudnim organima koji su specijalizovani za oblast životne sredine. Ima ih ukupno šest od kojih je jedan drugostepeni tj. apelacioni sud za životnu sredinu.

94 Stručni organi centralne Vlade na nivou okruga. Izvor: www.regeringen.se.

95 Evropska mreža organizacija koje se bave pravom životne sredine. Više informacija dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/

96 Ipak ovi rezultati datiraju iz 2008. godine te stoga ne trba isključiti da je u međuvremenu došlo do određenih poboljšanja. Justice and Environment. Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in Five European Union Countries. 2008, strana 16.

97 Justice and Environment. Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in Five European Union Countries. 2008, strana 19-20.

98 Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment (SEA): Current Practices, Future Demands and Capacity-Building Needs. Course Manual. International Association for Impact Assessment. IAIA training Course. Portugal, 2007, strana 28-34. Dostupno na: http://www.commdev.org/files/1725_file_SEAManual.pdf

iako ne na isti način na koji je to utvrđeno Direktivom o SPU koja se odnosi na planove i programe. No, takvi primeri mogu biti korisni u dugoročnom sagledavanju razvoja kreiranja politika, pošto obezbeđuju koherentnost i konzistentnost aktivnosti, počev od formulisanja politika, preko izrade propisa, planova i programa i konačno do pripreme i realizacije projekta.

U pogledu saradnje sa zainteresovanim organima i organizacijama, treba istaći primer Mađarske i Portugalije. U Mađarskoj, tokom faze odlučivanja o obimu informacija za PU i odlučivanja o studiji o PU, nacionalni i regionalni inspektorati (organi ministarstva nadležnog za životnu sredinu), moraju da konsultuju nadležne direktorate za zaštitu prirode i nacionalne parkove, nadležni okružni institut Službe za javno zdravlje i ostale stručne organe definisane posebnim propisima.[99] U Portugaliji, za projekte za koje je nadležno ministarstvo (generalni direktorat za životnu sredinu), u radu evaluacione komisije pored predstavnika ministarstva učestvuju Institut za zaštitu prirode, Nacionalni institut za vode i Institut za promovisanje zaštite životne sredine. Pritom, Institut za promovisanje zaštite životne sredine je odgovoran za organizovanje konsultacija sa javnošću, iako nije nadležan organ za odlučivanje o studiji o PU.[100]

U pogledu konsultacija sa javnošću, Mađarska je primer države članice u kojoj je precizno propisano kako i pod kojim uslovima javnost može da učestvuje. U Mađarskoj su precizno utvrđeni i načini obaveštavanja javnosti. Reč je o obaveštavanju putem oglasnih tabli, kako inspektorata tako i lokalnih samouprava, zatim obaveštavanje u skladu sa lokalnim običajima i obaveštavanje putem veb stranice inspektorata.[101] Mađarski propisi utvrđuju veliki vremenski okvir za javnost da iznese svoja mišljenja kako u procesu utvrđivanja potrebe za PU tako i u glavnom postupku procene uticaja. Tako nadležni organ mora na svom sajtu i na oglasnoj tabli da objavi da u roku od 21 dana javnost može dostaviti mišljenje u pogledu odluke o potrebi za PU. Na lokalnim službama je da u roku od 5 dana od dostupnosti dokumentacije u pogledu utvrđivanja potrebe za PU (uključujući i odluku nadležnog organa) tu dokumentaciju učine javno dostupnom u skladu sa lokalnim običajem, bez obzira što nisu nadležne za PU (nadležni su inspektorati Ministarstva poljoprivrede). Pritom, kada je reč o konkretnom postupku procene uticaja, javnost ima 30 dana za javni uvid i za dostavu mišljenja o podnetoj dokumentaciji u pogledu uticaja predloženog projekta na životnu sredinu. Izmene i dopune Direktive o PU čine vremenski okvir od 30 dana za učešće javnosti obaveznim od 2017. godine, ali Mađarska je uvela takvo pravilo i pre datih izmena i dopuna. U slučaju glavne faze postupka, lokalni službenici obezbeđuju da dokumentacija bude javno dostupna u roku od 5 dana u skladu sa lokalnim običajem.[102] U pogledu obaveštavanja javnosti, dobar primer je takođe Ujedinjeno Kraljevstvo koje koristi inovativne tehnike obaveštavanja javnosti korišćenjem fluorescentnih plakata koji privlače pažnju građana.[103] U Poljskoj obaveštenje o mogućnostima učešća javnosti mora da bude u blizini određene lokacije na kojoj se planira projekat kao i na prometnim mestima (crkve, autobuske stanice, prodavnice).[104] U pogledu obaveštavanja, treba spomenuti dobar primer Estonije u kojoj je zakonska obaveza da celokupnu dokumentaciju utvrđivanja potrebe za PU i studije o PU objavi na svojoj veb stranici. Estonija takođe ima pravilo da ekološke NVO, odnosno barem njihovo udruženje, bude obavešteno o pitanju procene uticaja.[105]

Konačno, Mađarska je dobar primer u pogledu razmatranja mišljenja javnosti. Naime, obrazloženje odluka o potrebi za PU, obimu informacija i konačnoj odluci sadrži detaljnu ocenu podnetih mišljenja zainteresovanih organa i javnosti, koja se sastoji iz tri dela: faktička, profesionalna i pravna ocena. Navedeno obrazloženje mora biti dostupno zainteresovanoj javnosti. Ovakav način ocenjivanja podnetih mišljenja obavezan

99 Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection, član 70. Dostupno na: http://faolex.fao.org/docs/html/hun6567E.htm

100 REC. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. 2008, strana 69.

101 *Ibid.*, strana 13.

102 Justice and Environment. Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in Five European Union Countries. 2008, strana 11.

103 REC. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation. 2008, strana 74.

104 *Ibid.*, strana 75.

105 *Ibid.*, strana 12.

je i kada nadležni organ ne deli iznete stavove zainteresovane javnosti. Na taj način se obezbeđuje da podneta mišljenja budu pravilno uzeta u obzir i pritom se utiče da sudski postupci budu jednostavniji i racionalniji.[106]

Kada je o SPU reč, Estonija je primer dobre prakse po tome što se javnost konsultuje u pripremnoj fazi, tj. pre završetka izrade izveštaja o životnoj sredini, što prema Direktivi o SPU nije obavezujuće (konsultacije su obavezne nakon završetka izveštaja – član 6 Direktive). Mađarska daje 30 dana javnosti da dostavi mišljenje o izveštaju o životnoj sredini i predloženom planskom dokumentu. Pritom, informacije o planu/programu, izveštaju o životnoj sredini i načinu obavljanja konsultacija obezbeđuju se putem lokalnog lista, interneta i u skladu sa lokalnim običajem.[107]

2.5. Ključni kriterijumi za ocenu implementacije ciljeva Direktive o PU/SPU u pogledu institucija i učešća javnosti

Analizom Direktive o PU (poglavlje 2.2) mogu se izdvojiti ključni elementi u pogledu institucionalnih pitanja i učešća javnosti koje države članice moraju ispuniti kako bi se obezbedili minimalni kriterijumi Evropske unije u pogledu procene uticaja na životnu sredinu na lokalnom (tabela 2-1). Stoga će oni služiti kao ključni kriterijumi za ocenu implementacije Direktive o PU u Srbiji na lokalnom nivou. Kriterijumi se pre svega odnose na PU iako će tokom dalje analize, određena pažnja takođe biti pridata i implementaciji SPU, međutim glavni fokus će biti stavljen na PU na lokalnom nivou. Stoga će podaci u SPU pružiti osnovne uvide po pitanju implementacije postupka i ponuditi smernice za dalja istraživanja koja bi imala implementaciju SPU u fokusu. Sledeći okvir istraživanja (videti poglavlje 1.2) fokus je pre svega na implementaciji Direktive o PU i u obzir su uzeti i novi standardi iz izmena i dopuna Direktive o PU, ali svakako ne na iscrpan način budući da su izmene donete nakon što je veći deo istraživanja već bio okončan. Mere praćenja, kao ni vremenski rokovi za učešće javnosti odnosno trajanje postupka predviđeni izmenama i dopunama Direktive o PU nisu detaljno razmatrani, pošto je istraživanje uglavnom sprovedeno pre stupanja pomenutih izmena i dopuna na snagu. Međutim, mere obezbeđenja implementacije mera za sprečavanje, umanjenje i otklanjanje značajnih štetnih efekata (dopunjeni član 8a, stav 4 PU direktive), biće razmotreni u kontekstu mehanizama nadzora kojima nadležni organi i Srbiji raspolažu, pošto je istraživanje delom obuhvatalo ta pitanja, bez obzira što primena (eng. *enforcement*) PU nije fokusu istraživanja.

Tabela 2-1 takođe sadrži način ocenjivanja pomenutih kriterijuma. U slučaju najlošije ocene, pretpostavka je da je implementacija zahteva iz PU direktive na nedovoljnom nivou. Neki od kriterijuma su zasnovani na manje dvosmislenim zahtevima (npr. obaveza obaveštavanja elektronskim putem), dok drugi zahtevaju određena tumačenja (npr. šta predstavlja efektivno učešće javnosti). Pritom, ne postoji uvek odsečna razlika između ovih kriterijuma. „Adekvatnost uspostavljanih procedura“ može da se odnosi i na stručnost službenika nadležnih organa, odnosno način obaveštavanja javnosti, međutim adekvatnost procedura ovde treba shvatiti u smislu načina na koji je nadležnost raspodeljena i kapaciteta koji nisu izričito navedeni u drugim zahtevima direktiva o PU (npr. broj relevantnih službenika u nadležnom organu). Iako se istraživanje oslanjalo na kvantitativne i kvalitativne metode (videti poglavlje 1.3) zarad sticanja što objektivnije slike o implementaciji PU u Srbiji, svakako da je neizbežna i određena doza subjektivnosti, naročito prilikom analize prikupljenih podataka u kontekstu predstavljenih navedenih kriterijuma. Nakon predstavljanja srpskih propisa i stepena harmonizacije sa standardima EU (poglavlje 3) i analize implementacije pomenutih standarda (poglavlje 4), izvršiće se ocenjivanje implementacije PU direktiva na lokalnom nivou u Srbiji.

106 *Ibid.*, strana 69.
107 Justice and Environment. Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in Five European Union Countries. 2008, strana 15-16.

Tabela 2-1 Kriterijumi za ocenu implementacije ciljeva Direktive o PU u Srbiji

Kriterijumi za ocenu implementacije Direktive o PU	**Izvor kriterijuma**	**Način ocenjivanja**
Postojanje procedure za PU	Član 2 Direktive o PU	Postoji/ne postoji
Implementacija PU	Član 2 Direktive o PU	Postoji/ne postoji
Adekvatnost uspostavljenih procedura za ostvarenje ciljeva Direktive o PU	Član 3 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Sprečavanje sukoba interesa	Dopunjeni član 9a Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Stručnost nadležnih organa	Izmenjeni Član 5 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Stručnost izrađivača studije	Član 5 izmenjene i dopunjene Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Uzimanje u obzir PU u postupku davanja saglasnosti	Član 8 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Obezbeđenje mera u cilju sprečavanja, umanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata po životnu sredinu	Dopunjeni član 8a Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Konsultacije sa zainteresovanim organima	Član 6 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Rano i efektivno obaveštavanje javnosti	Član 6 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Obaveštavanje i dostupnost informacija elektronskim putem	Izmenjeni član 6 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Mogućnosti za rano i efektivno učešće građana dok su sve opcije otvorene	Član 6 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)
Uzimanje u obzir mišljenja zainteresovane javnosti	Član 8 Direktive o PU	Nivo: 1(najniži) – 5 (najviši)

3. Propisi PU/SPU u Srbiji

3.1. Opšti osvrt na politiku Srbije u oblasti PU/SPU

Počev od 2004. godine u Srbiji su usvojeni horizontalni propisi koji uređuju oblast procene uticaja i strateške procene uticaja na životnu sredinu.[108] Najpre treba istaći Zakon o zaštiti životne sredine (ZZŽS), kao sistemski zakon kojim se uređuje integralni sistem zaštite životne sredine, obezbeđuju prava čoveka na život i razvoj u zdravoj životnoj sredini i uravnotežen odnos privrednog razvoja i životne sredine u Republici Srbiji. Ovim zakonom (član 9) usvojena su načela u pogledu zaštite životne sredine od kojih posebno treba izdvojiti načela integralnosti, prevencije, predostrožnosti i načelu „zagađivač plaća".

ZZŽŠ definiše načelo integralnosti tako da državni organi obezbeđuju „integraciju zaštite i unapređivanja životne sredine u svim sektorima politike sprovođenjem međusobno usaglašenih planova i programa i primenom propisa kroz sistem dozvola, tehničkih i drugih standarda i normativa, finansiranjem, podsticanjem i drugim merama zaštite životne sredine". Načelo prevencije i predostrožnosti zajedno su definisani tako da „svaka aktivnost mora biti planirana i sprovedena na način da: prouzrokuje najmanju moguću promenu u životnoj sredini; predstavlja najmanji rizik po životnu sredinu i zdravlje ljudi; smanji opterećenje prostora i potrošnju sirovina i energije u izgradnji, proizvodnji, distribuciji i upotrebi; uključi mogućnost reciklaže; spreči ili ograniči uticaj na životnu sredinu na samom izvoru zagađivanja". Za načelo predostrožnosti posebno se napominje da se između ostalog ostvaruje „procenom uticaja na životnu sredinu".[109] Načelo „zagađivač plaća" utvrđeno je tako da je „pravno ili fizičko lice koje svojim nezakonitim ili neispravnim aktivnostima dovodi do zagađenja životne sredine odgovorno u skladu sa zakonom [...] Promene vlasništva preduzeća i drugih pravnih lica ili drugi oblici primene svojine obavezno uključuju procenu stanja životne sredine i određivanje odgovornosti za zagađenje životne sredine..."[110] Iz navedenog se vidi kako logička tako i zakonski propisana veza između pomenutih načela i procene uticaja predloženih projekata, planova i programa. Na načelu integralnosti, prevencije, predostrožnosti i načelu „zagađivač plaća" temelji se i politika EU u oblasti PU/SPU i životne sredine uopšte (videti poglavlje 2.1). Kroz dalju analizu propisa i njihove implementacije, ova veza će biti detaljnije prikazana, a posebno značaj načela integralnosti za PU/SPU.

Treba istaći da ZZŽS prepoznaje i načelo informisanja i učešća javnosti koje podrazumeva da svako ima pravo da bude obavešten o stanju životne sredine kao i da učestvuje u postupku donošenja odluka.[111] Generalne odredbe u pogledu informisanja i učešća javnosti u procesu donošenja odluka (uključujući PU/SPU) i obaveza nadležnih

108 Ovde je pritom reč o segmentu veće regulatorne reforme započete 2004. godine u cilju uređenja celokupne oblasti životne sredine putem horizontalnih i sektorskih propisa.
109 Može se primetiti da, za razliku od prava EU (član 191 Ugovora o funkcionisanju EU) u ZZŽS sprečavanje štete nanetoj životnoj sredini na samom izvoru nije prepoznato kao samostalno načelo, već je podvedeno pod zajedničku definiciju načela prevencije i predostrožnosti.
110 Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik RS", br. 135/04), član 9.
111 *Ibid.*, član 9.

organa u tom smislu, uređene su članovima 78–82. Navedenu odredbu Zakona treba posmatrati u kontekstu činjenice da je Srbija poput EU takođe potpisnica Arhuske konvencije i s tim u vezi donela poseban propis o potvrđivanju Konvencije.[112] Kao što je već pomenuto u poglavljima 1 i 2, učešće javnosti je ključna komponenta postupka PU/SPU.

ZZŽS posebno pominje PU i SPU u članovima 35 i 36 ovog zakona, međutim generalne odredbe ovih članova detaljno su razrađene u posebnim propisima o kojima će nadalje biti reči. Zakon o proceni uticaja[113] i Zakon o strateškoj proceni uticaja[114] doneti su 2004, a izmene i dopune 2009. godine. Pomenuti zakoni zajedno sa pratećim podzakonskim aktima[115] predstavljaju osnovu napora Srbije da harmonizuje pravni poredak sa pravnim tekovinama EU u pogledu PU/SPU. Zakoni i prateći podzakonski akti su u velikoj meri sačinjeni, uzimajući u obzir odredbe iz direktiva o PU i SPU. Treba, međutim, napomenuti da je Zakon o PU donet 2004. sa izmenama i dopunama iz 2009, dakle pre novijih izmena i dopuna PU direktive iz 2014. godine. Stoga, iako je ova studija pre svega koncentrisana na implementaciju, potrebno je proći kroz delimičnu analizu harmonizacije srpskih propisa sa propisima EU (poštujući okvir i ograničenja studije – videti poglavlje 1.2). Takva potreba postoji ne samo zbog skorijih izmena i dopuna PU direktive, već da bi se obezbedila preglednost u pogledu odnosa između prava EU, srpskog zakonodavstva i implementacije PU/SPU u Srbiji. Konačno, treba posebno pomenuti Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI)[116] koji reguliše uslove i načine uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnju objekata. Ovaj zakon je tesno povezan sa postupkom PU koji se odnosi na razvojne projekte, odnosno SPU, pošto ZPI uređuje prostorno planiranje i stoga će biti značajan za dalju analizu.

3.2. Procena uticaja na životnu sredinu

Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu (Zakon o PU) detaljno su uređena pitanja u pogledu PU. Član 2. Zakona nudi ključne definicije koje je potrebno predstaviti pogotovo da bi se omogućila valjana poređenja sa odredbama Direktive o PU.

PU se u Zakonu određuje kao „preventivna mera zaštite životne sredine zasnovana na izradi studija i sprovođenju konsultacija uz učešće javnosti i analizi alternativnih mera, sa ciljem da se prikupe podaci i predvide štetni uticaji određenih projekata na život i zdravlje ljudi, floru i faunu, zemljište, vodu, vazduh, klimu i pejzaž, materijalna i kulturna dobra i uzajamno delovanje ovih činilaca, kao i utvrde i predlože mere kojima se štetni uticaji mogu sprečiti, smanjiti ili otkloniti imajući u vidu izvodljivost tih projekata".[117] Definicija PU u srpskom zakonodavstvu deli sličnosti sa definicijom koju nudi direktiva o PU (član 1), pošto obe podrazumevaju izradu studije o PU i proces

112 Srbija je donela Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti, donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine; Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja takođe je izraz usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zahtevima iz Arhuske konvencije.

113 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009).

114 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 88/2009).

115 Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS", br. 69/2005); Pravilnik o radu tehničke komisije za procenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS", br. 69/2005); Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS", br. 69/2005); Pravilnik o sadržini Studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik", br. 69/2005); Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS", br 69/2005); Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS", br. 114/2008).

116 Zakon o planiranju i izgradnji. („Službeni glasnik RS" br. 72/2009, 81/2009 – ispravka, 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US i 98/2013 – odluka US). U toku pisanja ove studije pomenuti zakon je još uvek na snazi, međutim novi zakon o planiranju i izgradnji je u fazi izrade.

117 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 2.

konsultacija; međutim, ključne razlike su u tome što definicija u Zakonu ne pominje „obrazloženo mišljenje“ ni integraciju „obrazloženog mišljenja“ u odluku o davanju saglasnosti za izvođenje projekta (eng. *development consent*).

Definicija PU u Zakonu o PU može se dovesti u vezu i sa članom 3 Direktive o PU. Naime, Zakon navodi da PU podrazumeva procenu „štetnih uticaja“ projekta na utvrđene faktore, dok Direktiva o PU u članu 3 navodi širi pojam „značajnih uticaja“. Zakon, pritom, propisuje mere za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih efekata po životnu sredinu, što je u skladu sa novim zahtevima izmenjene i dopunjene Direktive o PU da moraju biti utvrđene mere da se izbegnu, spreče, umanje, i po mogućstvu otklone značajni štetni efekti projekta po životnu sredinu (član 8a). Definicijom PU, Zakon navodi i ključne faktore na koje predloženi projekat može uticati. Po ovom pitanju, Zakon je usaglašen sa Direktivom o PU iz 2011. Međutim, Zakon nije u potpunosti usklađen sa izmenama i dopunama Direktive o PU koje uvode obavezu procene uticaja predloženog projekta u pogledu dodatnih faktora – biodiverzitet i velike nesreće/prirodne katastrofe. Zakon, ipak, navodi u članu 17 koji se odnosi na sadržaj studije o PU da je potrebno dostaviti informacije o proceni uticaja u slučaju udesa. Prema tome, može se videti da se harmonizacija Zakona sa Direktivom o PU u pogledu člana 3 može poboljšati.

Projekat podnosi „nosilac projekta“ (što odgovara terminu *developer* iz člana 1(2) Direktive o PU) koji se zakonom definiše kao „podnosilac zahteva za dobijanje dozvole ili odobrenja za izgradnju ili rekonstrukciju objekta ili ostalih intervencija u prirodi i prirodnom okruženju, odnosno lice koje planira da obavlja ili obavlja delatnost iz oblasti koja je predmet procene uticaja na životnu sredinu“.[118]

U odnosu na Direktivu o PU (član 1[2]), Zakon nudi širu i sa Direktivom usklađenu definiciju projekta:

- izvođenje građevinskih radova, ugradnja instalacija, postrojenja i opreme, njihova rekonstrukcija, uklanjanje i/ili promena tehnologija, tehnologija procesa rada, sirovine, repromaterijala, energenata i otpada;
- ostale intervencije u prirodi i prirodnom okruženju uključujući radove koji obuhvataju eksploataciju mineralnih sirovina.[119]

Zakon definiše studiju o PU kao „dokument kojim se analizira i ocenjuje kvalitet činilaca životne sredine i njihova osetljivost na određenom prostoru i međusobni uticaji postojećih planskih aktivnosti, predviđaju neposredni i posredni štetni uticaji projekta na činioce životne sredine, kao i mere i uslovi za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi“.[120] U trenutku kada je Zakon donet (2004, izmene i dopune 2009), Direktiva o PU nije zahtevala postojanje izveštaja tj. studije o PU, dok je 2014. godine nakon usvajanja izmena i dopuna Direktive, članom 5(1) uvedena obaveza izrade studije o PU od strane nosioca projekta. Stoga se može zaključiti da su srpski propisi harmonizovani sa zahtevom Direktive o postojanju studije o PU.

Zainteresovani organi i organizacije Zakonom se definišu kao „organi i organizacije Republike, odnosno autonomne pokrajine i lokalne samouprave i preduzeća, koji su ovlašćeni za utvrđivanje uslova i izdavanje dozvola, odobrenja i saglasnosti za izgradnju objekata, planiranje i uređenje prostora, praćenje stanja životne sredine, obavljanje delatnosti i zaštitu i korišćenje prirodnih i radom stvorenih vrednosti“. Određene sličnosti postoje između navedenog koncepta i „zainteresovanih organa“ (eng. *authorities*) koji imaju specifične nadležnosti u oblasti životne sredine, odnosno lokalne i regionalne nadležnosti (član 6[1] izmenjene i dopunjene Direktive o PU), s tim što je koncept primenjen u Zakonu o PU sveobuhvatniji. Pritom, Zakon ne utvrđuje konkretne zainteresovane organe i organizacije koje treba konsultovati, nego o tome nadležni organ odlučuje, što je mogućnost koju ostavlja Direktiva o PU, članom 6(1).

118 *Ibid.*, Član 2.
119 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 36/2009), član 2.
120 *Ibid.*, član 2.

Zakon o PU zainteresovanu javnost definiše kao „javnost na koju projekat utiče ili će verovatno uticati, uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa". U poređenju sa definicijom zainteresovane javnosti u Direktivi o PU, definicija u Zakonu ima dodatni zahtev da NVO moraju biti evidentirane kod nadležnog organa da bi se mogle smatrati zainteresovanom javnošću. Međutim, ovakvu definiciju ne bi trebalo restriktivno tumačiti, već „u duhu Arhuske konvencije koju Zakon o PU zapravo sprovodi".[121]

Javnost se Zakonom definiše kao „jedno ili više fizičkih i pravnih lica, njihova udruženja, organizacije i grupe". Ovde je reč o definiciji koja je praktično identična sa definicijom u Direktivi o PU.

3.2.1. Institucionalni okvir

U skladu sa obavezom definisanja nadležnog organa iz člana 1(2) Direktive o PU, Zakon o PU u članu 2 određuje tri nadležna organa za sprovođenje PU:

1. Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine na republičkom nivou;
2. Organ autonomne pokrajine nadležan za poslove zaštite životne sredine na pokrajinskom nivou; i
3. Organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine na lokalnom nivou.

Ako se podela nadležnosti uporedi sa navedenim primerima zemalja Zapadnog Balkana (videti poglavlje 2.4) može se primetiti da je Srbija jedina zemlja koja je uvela nadležnost za PU na lokalnom nivou. U susednim državama nadležnost je na nacionalnom i/ili regionalnom nivou, i u slučaju BiH na nivou entiteta.

Podela nadležnosti za PU između tri organa vlasti sprovedena je na osnovu nadležnosti koju svaki organ ima u pogledu izdavanja građevinske dozvole.[122] Nadležnost za davanje odobrenja za izgradnju projekta izvodi se na osnovu članova 133 i 134 Zakona o planiranju i izgradnji.[123] Tako je na osnovu člana 133 ZPI utvrđena nadležnost ministarstva odgovornog za životnu sredinu, jer pomenuti član navodi projekte za koje građevinsku dozvolu izdaje republički nivo tj. ministarstvo nadležno za graditeljstvo. Po istoj logici, članom 134 utvrđene su nadležnosti na pokrajinskom i lokalnom nivou, s tim što je ovde reč o prenetim nadležnostima. Organu AP nadležnom za životnu sredinu poverena je nadležnost za PU u pogledu projekata za koje građevinsku dozvolu izdaje AP (bez navođenja konkretnog organa); organ lokalne samouprave nadležan je za PU u pogledu projekata za koje građevinsku dozvolu izdaje lokalna samouprava (ponovo bez navođenja konkretnog organa), a to su objekti „koji nisu određeni u članu 133 (ZPI – prim. aut.)." Usled činjenice da u navedenim i drugim propisima nema dodatnih odredbi koje preciziraju utvrđivanje nadležnosti za PU, odnosno izdavanje građevinske dozvole, nadležnost u praksi može biti utvrđena u različitim organima/organizacionim jedinicama ili pak u jednom organu/organizacionoj jedinici, zavisno od toga kako su utvrđeni resori na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

U pogledu nadležnosti, postavlja se značajno pitanje da li je logika po kojoj je utvrđena nadležnost za PU adekvatna, imajući u vidu ciljeve Direktive o PU. Nadležnost za izdavanje građevinske dozvole se koristi za određenje nadležnosti u pogledu PU, bez uzimanja u obzir uticaje projekata usled njihove prirode, veličine i lokacije, kao

121 Ateljević V. Sretić Z. Mitrović S. Plavšić P. Izazovi evropskih integracija u oblasti zaštite životne sredine i lokalnih zajednica. PALGO centar. Beograd, 2011, strana 41.

122 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 2.

123 Zakon o planiranju i izgradnji, („Službeni glasnik RS" br. 72/2009, 81/2009 – ispravka, 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US i 98/2013 – odluka US), član 133-134. Ovde treba napomenuti da je u konteksu ZPI predmet PU pre svega idejni projekat (definisan članom 119, ZPI). Na osnovu Zakona o PU, jedna od informacija koju nosilac treba da priloži u postupku odlučivanja o potrebi za PU (član 8) odnosno obimu i sadržini studije o PU (član 12) je i dokumentacija o idejnom projektu ili idejnom rešenju, odnosno izvod iz idejnog projekta koje prethodi glavnom projektu.

ni kapaciteta nivoa vlasti kojima je na osnovu člana 133 i 134 dodeljena nadležnost za PU. Kao drugačiji pristup u podeli nadležnosti naveden je primer Švedske (videti poglavlje 2.4) po kome je nadležnost za PU uspostavljena u odnosu na procenjenu opasnost projekta po životnu sredinu. Iako Direktiva o PU ne utvrđuje način na koji će nadležnost u okviru države članice odnosno države kandidata biti definisana, Direktiva postavlja određene uslove u pogledu procedure (videti poglavlje 2.2). Naime, postojeće ili nove procedure za PU moraju biti u skladu sa ciljevima Direktive (član 2[2]), a to između ostalog znači da se putem postupka PU „na adekvatan način (eng. *appropriate manner*) identifikuju, opišu i ocene direktni i indirektni značajni uticaji projekata" (član 3, stav 1).

Zakon ne predviđa mere kojima bi se transponovali zahtevi iz novog člana 9a izmenjene i dopunjene Direktive o PU iz 2014. godine. Kao što je pomenuto u poglavlju 2(2) novim članom 9a se od država članica traži da obezbede da se nadležni organi ne nađu i situaciji koja bi vodila sukobu interesa i da u skladu sa time razdvoji konfliktne funkcije u slučaju kada je nadležni organ istovremeno i nosilac projekta.

ZPI i Zakon o PU utvrđuju odvojene postupke za izdavanje građevinske dozvole, odnosno za PU. Stoga se može reći da se Srbija odlučila da uvede novi postupak i pogledu PU, umesto integracije u već postojeći postupak u pogledu izdavanja građevinske dozvole, što je dozvoljeno članom 2(2) Direktive o PU.

Član 3 Zakona o PU definiše predmet PU kao i u kojim oblastima se za projekte vrši procena uticaja. Predmet procene uticaja su projekti „koji se planiraju i izvode, promene tehnologije, rekonstrukcije, proširenje kapaciteta, prestanak rada i uklanjanje projekata koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu". U njih spadaju i projekti koji su realizovani bez građevinske ili upotrebne dozvole.[124] PU se vrši za projekte iz oblasti „industrije, rudarstva, energetike, saobraćaja, turizma, poljoprivrede, šumarstva, vodoprivrede, upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti, kao i za projekte koji se planiraju na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra".

Kako bi se utvrdilo za koje projekte se vrši PU, Zakon u članu 4. prepoznaje projekte za koje je obavezna procena uticaja i projekte za koje se može zahtevati PU što se utvrđuje na osnovu propisanih kriterijuma[125]. Zakonodavac je odlučio da primeni metod definisanja opšteg kriterijuma za odlučivanje o potrebi za PU i polazeći od njih odlučuje o konkretnom predlogu projekta. Takav izbor je u skladu sa članom 4 Direktive o PU koja ostavlja državi članici (odnosno državi kandidatu) prostor da definiše pravila odlučivanja o potrebi pristupanja proceni uticaja. Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu utvrđuje Listu I – Projekti za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu i Listu II – Projekti za koje se može zahtevati PU kao i kriterijume za odlučivanje o potrebi izrade PU za projekte sa Liste II.[126]

Član 5 Zakona o PU propisuje da u slučaju kada je PU obavezna, odnosno kada je utvrđena potreba za procenom uticaja, nosilac projekta mora da pribavi saglasnost organa nadležnog za studiju o PU, pre nego što pristupi realizaciji projekta.[127] Pritom, ZPI utvrđuje obavezu pribavljanja građevinske (član 110) i upotrebne (član 158) dozvole, pre pristupanja realizaciji projekta. Na taj način, transponovana je norma Direktive o PU iz člana 2(2) po kojoj „pre davanja saglasnosti, projekti koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu [...] moraju biti podvrgnuti zahtevu za davanje saglasnosti i za procenu u pogledu njihovih efekata po životnu sredinu."

Zakon propisuje tri faze u postupku PU:

1. Odlučivanje o potrebi procene uticaja za listu projekata za koje je to potrebno;

124 Što nije zahtev Direktive o PU.
125 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Sl. Glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 4.
126 Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS", br. 114/2008).
127 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 5.

2. Određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja;

3. Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja.[128]

Svaka od tri faze sastoji se od zahteva za informacijama koje su detaljno utvrđene članovima 8 (prva faza) 12 (druga faza) i 17 (treća faza) Zakona.[129] Zakon u članu 7 nalaže nadležnom organu i drugim organima i organizacijama da po zahtevu nosioca projekta obezbede potrebne informacije od značaja za PU u roku od 15 dana od dana prijema zahteva, odnosno da u istom vremenskom roku (pisanim putem) obavesti nosioca projekta da ne raspolaže traženim podacima. U ovom slučaju, izvršen je prenos Direktive o PU u pogledu člana 5(4) koji utvrđuje takvu obavezu za nadležne organe države članice.

Član 10 Zakona utvrđuje da nadležni organ odlučuje o zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja „uzimajući u obzir specifičnosti projekta i lokacije, kao i dostavljena mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti" i dostavlja odluku nosiocu projekta. Maksimalni vremenski okvir[130] potreban za okončanje faze utvrđivanja potrebe za PU iznosi 30 dana. Time je vremenski rok za odlučivanje o potrebi za PU usklađen sa zahtevima izmenjene i dopunjene Direktive o PU (2014), koja u članu 5(6) postavlja vremenski rok od najviše 90 dana za okončanje ove faze postupka.

Faza određivanja obima i sadržaja Studije o PU sprovodi se za projekte za koje je procena uticaja obavezna, odnosno za koje je potreba za istom utvrđena, a koja prethodi fazi odlučivanja o studiji o PU. Zakonska obaveza postojanja ove faze za navedene projekte iznad je minimalnih zahteva Direktive o PU, pošto Direktiva članom 5(2) predviđa obavezu nadležnog organa da utvrdi obim i sadržaj samo na zahtev nosioca projekta. Za projekte sa liste II za koju je potrebno prethodno odlučiti o potrebi PU, Zakon ne propisuje rok za podnošenje zahteva za određivanje obima i sadržaja nakon odluke da je PU potrebna. Izmene i dopune Zakona o PU iz 2009. uvele su i novu odredbu na osnovu koje nadležni organ može odlukom da je PU potrebna odrediti i obim i sadržaj studije o PU.[131] Nadležni organ najkasnije u roku od deset dana od dana isteka pomenutog roka donosi odluku o obimu i sadržaju studije o PU „uzimajući u obzir specifičnosti projekta i lokacije, kao i dostavljena mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti".[132]

Na osnovu člana 16 Zakona, nosilac projekta dužan je da zahtev za davanje saglasnosti na studiju PU podnese najkasnije u roku od godinu dana od dana prijema konačne odluke kojom je određen obim i sadržaj studije o PU.[133] U slučaju da se zahtev podnese po isteku roka, nadležni organ odlučuje u zavisnosti od konkretnog slučaja.[134] Ovde treba istaći da je reč o veoma dugom vremenskom roku. Sa ovim pitanjem je povezano i pomenuto svojstvo Zakona o PU da ne utvrđuje rok za dostavljanje zahteva za određivanje obima i sadržaja nakon odluke da je PU potrebna, čime se ukupan period trajanja postupka može dodatno produžiti. Veliki vremenski raspon stoga može uticati na kvalitet studije, jer fizičke i regulatorne promene mogu učiniti odluku o obimu i sadržaju studije, odnosno samu studiju koja se na odluci zasniva, zastarelom. Kada je kon-

128 *Ibid.*, član 6.

129 Sledeći okvir istraživanja (videti poglavlje 1.2.), studija se neće baviti nivoom postignute harmonizacije između zahteva Zakona i Direktive o PU u pogledu informacija koje nosilac projekta mora da dostavi. Bliže određenje sadržine zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja kao i određivanje obima i sadržaja studije o PU propisano je Pravilnikom o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu. Sadržina studije o proceni uticaja na životnu sredinu bliže je određena Pravilnikom o sadržini studije o proceni uticaja na životnu sredinu.

130 Deset dana za obaveštavanje javnosti, deset dana da javnost i zainteresovani organi i organizacije dostave mišljenje i deset dana da nadležni organ donese odluku.

131 *Ibid.*, član 10.

132 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 14.

133 Detaljnije određenje sadržine zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja kao i određivanje obima i sadržaja studije o PU propisano je Pravilnikom o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu.

134 *Ibid.*, član 16.

kretno reč o usaglašenosti sa Direktivom o PU, ovakva odredba o mogućem postojanju vremenskog raspona od godinu dana može se dovesti u vezu sa članom 8a, stavom 5 i 6 izmenjene i dopunjene Direktive o PU. To je zbog toga što navedeni stavovi člana 8a govore o obavezi da se obrazloženo mišljenje, uslovi zaštite životne sredine itd. donesu u „razumnom vremenskom periodu" i vremenski u skladu sa davanjem saglasnosti na realizaciju projekta, što se može potencijalno dovesti u pitanje pomenutim dugim rokom za podnošenje zahteva za davanje saglasnosti na studiju o PU.

Član 19 Zakona o PU utvrđuje da Studiju o PU može da izrađuje pravno lice ili preduzetnik ako su upisani u odgovarajući registar za obavljanje delatnosti projektovanja, inženjeringa i izrade studija i analiza. Pravno lice ili preduzetnik su dužni da za izradu studije obrazuju multidisciplinarni tim stručnjaka. Potrebne kvalifikacije za izradu studije o proceni uticaja su visoka stručna sprema odgovarajućeg smera i najmanje pet godina rada u struci ili zvanje odgovornog projektanta.[135] Odredbe iz člana 19 u skladu su sa minimalnim zahtevima iz izmenjene i dopunjene Direktive o PU, iz člana 5(3), po kojem nosilac projekata treba da obezbedi da studiju o PU „pripremaju kompetentni stručnjaci". Međutim, može se primetiti da bi se neophodne kvalifikacije za izradu studije o PU mogu dalje precizirati, poput utvrđivanja pravila o posebnim licencama za izradu studije o PU, kako bi se osigurao kvalitet studije.

U postupku odlučivanja o studiji, Zakon o PU (član 22) predviđa obrazovanje tehničke komisije (ili više tehničkih komisija) za ocenu studije o PU. Reč je o posebnom stručnom telu čije mišljenje prethodi konačnoj odluci nadležnog organa o davanju ili odbijanju saglasnosti na studiju o PU. Tehnička komisija se obrazuje najkasnije deset dana od dana nakon što nadležni organ dobije zahtev za davanje saglasnosti na studiju o PU. Dok predsednik tehničke komisije mora biti zaposleno ili postavljeno lice u nadležnom organu, za članove tehničke komisije postoji više mogućnosti i to: zaposlena ili postavljena lica u nadležnom organu; zaposlena ili postavljena lica u zainteresovanim organima i organizacijama; i nezavisni stručnjaci.[136] Zajednički uslov za sve članove tehničke komisije je da to budu „lica sa visokom stručnom spremom odgovarajuće struke, odnosno smera i odgovarajućim stručnim rezultatima".[137] Poput člana 19, navedene odredbe iz člana 22 Zakona takođe su usklađene sa minimalnim zahtevima izmenjene i dopunjene Direktive o PU, koja u članu 5(3) utvrđuje da nadležni organ ima pristup dovoljnoj ekspertizi prilikom ocene studije o PU. No, u ovoj oblasti se takođe mogu razmatrati mogućnosti za dalja poboljšanja poput konkretnijeg definisanja stručnih zahteva za učešće u radu tehničke komisije (visokoškolska ustanova, iskustvo, licenca itd.).

Članom 22a utvrđeno je da nadležni organ dostavlja studiju o PU tehničkoj komisiji u roku od tri dana od njenog obrazovanja. Po završetku konsultacija sa predstavnicima zainteresovane javnosti, nadležni organ je dužan da u roku od tri dana dostavi izveštaj tehničkoj komisiji sa pregledom mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti. Tehnička komisija na osnovu člana 23 Zakona „ispituje studiju o PU, razmatra izveštaj sa dostavljenim mišljenjima zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i ocenjuje podobnost predviđenih mera za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje mogućih štetnih uticaja projekta na stanje životne sredine na lokaciji i bližoj okolini, u toku izvođenja projekta, rada projekta, u slučaju udesa i po prestanku rada projekta". Navedena odredba iz člana 23. u skladu je sa zahtevom izmenjene i dopunjene Direktive da PU uključuje i ispitivanje informacija koje je dostavio nosilac projekta i konsultovane strane (prepoznate u Zakonu kao zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost).

Tehnička komisija je dužna da izveštaj sa ocenom studije o proceni uticaja i predlogom odluke dostavi nadležnom organu najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema studije.[138] Izveštaj tehničke komisije predstavlja osnovu po kojoj nadležni organ donosi odluku – davanjem ili odbijanjem saglasnosti na predloženu studiju o PU. Odlukom o

135 *Ibid.*, član 19.
136 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 22.
137 Zakon takođe propisuje koja lica ne mogu biti članovi komisije poput lica čije su aktivnosti povezane sa nosiocem projekta, izrađivača studije, inspekcije ili je reč o srodstvu.
138 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 23.

davanju saglasnosti na studiju o PU naročito se utvrđuju „uslovi i mere za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu".[139] Na taj način transponovani su novi zahtevi izmenjene i dopunjene Direktive o PU iz člana 8a stav 1 i 2, bez obzira na to što odluka o studiji o proceni uticaja ne predstavlja odluku o davanju saglasnosti (eng. *development consent*). To je zbog toga što dopunjeni član 8a na osnovu stava 3. dopušta da informacije o obrazloženom mišljenju i uslovima za sprečavanje, umanjenje i otklanjanje značajnih štetnih efekata po životnu sredinu mogu biti obezbeđene u okviru posebnih procedura za PU u skladu sa članom 2(2) Direktive o PU. Bitno je dakle da te procedure služe ciljevima Direktive kao i da ispunjavaju dodatni uslov iz člana 8a(3), a to je da obrazloženo mišljenje bude vremenski validno (eng. *up to date*) u odnosu na trenutak davanja saglasnosti na predloženi projekat. Tu se može primetiti potencijalni problem u pogledu člana 28 Zakona o PU koji utvrđuje da nosilac projekta može u roku od dve godine da realizuje projekat po dobijanju saglasnosti na studiju o PU što je prilično dug vremenski period od trenutka davanja obrazloženog mišljenja (više o tome u nastavku).

Izveštaj tehničke komisije i odluka nadležnog organa mogu se povezati sa pojmom „obrazloženog mišljenja" koji je novina uvedena izmenama i dopunama Direktive o PU iz 2014. godine. Kao što je pomenuto u poglavlju 2.2, obrazloženo mišljenje nadležnog organa zasniva se na ispitivanju prikupljenih informacija i predstavlja sastavni element postupka PU. Iako ne u identičnoj formi kao u Direktivi o PU, može se zaključiti da izveštaj tehničke komisije jeste u skladu sa zahtevima izmenjene i dopunjene Direktive o PU po pitanju postojanja obrazloženog mišljenja.

Članom 32 Zakona transponovane su obaveze iz člana 7. Direktive o PU u pogledu prekogranične saradnje.

Kao što je prethodno pomenuto, nosilac projekta dužan je da sa realizacijom projekta otpočne u roku od dve godine od dana prijema odluke o davanju saglasnosti na studiju o PU. Po isteku navedenog roka, nadležni organ može doneti odluku o izradi nove studije o PU ili ažuriranju postojeće.[140] Ovde treba ponovo istaći da navedeni rok od dve godine deluje predugačko da bi bio u skladu sa zahtevima izmenjene i dopunjene Direktive o PU iz 2014. godine. To je zbog toga što se u članu 8a(6) navodi da obrazloženo mišljenje treba da je vremenski u skladu sa trenutkom kada se odluka o realizaciji projekta donosi, drugim rečima, da ne dođe do zastarevanja usled npr. promena na lokaciji ili u pogledu relevantnih propisa.

Sledeći načelo „zagađivač plaća", Zakon članom 39. propisuje da nosilac projekta snosi troškove PU, konkretno, izrade, izmene, dopune i ažuriranje studije o PU, izrade studije zatečenog stanja, obaveštavanja i učešća javnosti u postupku PU i rada tehničke komisije.

Članom 18 Zakona o PU propisano je da studija o PU i saglasnost na studiju, odnosno odluka da studija nije potrebna jeste „sastavni deo dokumentacije koja se prilaže uz zahtev za izdavanje odobrenja za izgradnju ili uz prijavu početka izvođenja projekta". U ZPI u članu 158(4) utvrđeno je da se upotrebna dozvola izdaje kada se utvrdi da je objekat „podoban za upotrebu", a objekat se smatra podobnim ako je, između ostalog, izgrađen u skladu sa tehničkom dokumentacijom na osnovu koje se objekat gradio (stav 5 pomenutog člana). Zatim u članu 31 utvrđeno je da za projekte za koje je data saglasnost na studiju o PU, mora da se izvrši tehnički pregled objekta u kome se utvrđuje da li su ispunjeni uslovi iz odluke o davanju saglasnosti na studiju o PU.[141] Pomenute odredbe su od velikog značaja, jer je putem njih transponovan zahtev iz člana 8. Direktive o PU da se, sledeći načelo integralnosti, rezultati PU moraju uzeti u obzir u postupku davanja saglasnosti, što je u konkretnom slučaju upotrebna dozvola (detaljno regulisana u ZPI, član 154–160). Pošto upotrebnoj dozvoli prethodi dobijanje građevinske dozvole, a PU se sprovedi pre dobijanja obe dozvole (na nivou idejnog projekta, za predlog glavnog projekta), tehnička komisija za pregled objekta procenjuje ispunjenost uslova za obe faze realizacije projekta.

139 *Ibid.*, član 24.
140 *Ibid.*, član 28.
141 *Ibid.*, član 31.

Član 31. Zakona o PU takođe sadrži i bitnu odredbu da nadležni organ za postupak PU imenuje kvalifikovano lice koje učestvuje u radu komisije za tehnički pregled (lica iz državnih ustanova ili nezavisni stručnjaci). Upotrebna dozvola ne može se izdati ako lice imenovano od nadležnog organa za PU „ne potvrdi da su ispunjeni uslovi iz odluke o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja", čime se integrisanost dva postupka može značajno povećati.[142]

Međutim, daljem poređenjem dva Zakona postaju uočljive određene neusklađenosti između člana 31. Zakona o PU i člana 156. ZPI koji uređuje rad tehničke komisije za pregled objekata. Naime, član 156 propisuje da u vršenju tehničkog pregleda objekta može učestvovati lice sa licencom odgovornog projektanta. Zakon o PU propisuje da lice koje učestvuje u radu tehničke komisije za pregled objekata mora imati samo kvalifikacije za učešće u tehničkoj komisiji za PU, što ne podrazumeva nužno zvanje odgovornog projektanta. Zbog toga se može otežati učešće lica koje imenuje nadležni organ za PU u radu komisije, jer je pitanje da li to lice poseduje licencu za odgovornog projektanta. Takođe u članu 156 se ne navodi obaveza da organ nadležan za izdavanje upotrebne dozvole obavesti organ nadležan za PU kako bi imenovao lice da učestvuje u radu tehničke komisije za pregled objekta. U takvim okolnostima, stvara se rizik da se rezultati PU u odsustvu lica koje imenuje organ nadležan za PU, ne uzmu u obzir odnosno da budu kao tretirani kao formalnost od strane tehničke komisije za pregled objekta.

Generalna zamerka koja se može reći u pogledu ZPI je gotovo potpuno odsustvo upućivanja na procenu uticaja odnosno na Zakon o PU. Ne pominjanje PU u odredbama koje regulišu izdavanje lokacijske dozvole (član 54-57) stvaraju mogućnost da nosilac projekta nakon lokacijske dozvole ne uđe u postupak procene uticaja kada je to potrebno, već da odmah nastavi ka postupku izdavanja građevinske dozvole. To ne znači da se u takvom slučaju nosilac projekta izuzima odgovornosti, već je reč o tome da kvalitetnije upućivanje između dva zakona smanjuje rizik da se PU ne izvede ili da se to učini naknadno. Iako se ispunjenost uslova iz studije o PU i sa njom povezane odluke proverava pre izdavanja upotrebne dozvole (tehnička komisija za pregled objekta), integrisanost PU u postupak davanja saglasnosti na predloženi projekat povećala bi se ako bi i u prethodnom postupku izdavanja građevinske dozvole (član 135-137 ZPI) tražilo uzimanje u obzir rezultata postupka PU. Na taj način bi se izbegao rizik da nosilac projekta prilikom izgradnje projekta zanemari rezultate PU i da se naknadno, prilikom davanja upotrebne dozvole rešava problem u vezi sa već izgrađenim objektom - umesto da se takva situacija izbegne na samom početku u postupku izdavanja građevinske dozvole. Postoje i izuzeci od odsustva upućivanja na Zakon o PU u ZPI; to je osim odredbi u pogledu rada tehničke komisije za pregled objekata i navođenje procene uticaja u članu 117 koji se odnosi na generalni projekat. Međutim, član 117 je zapravo protivurečan, jer generalni projekat prethodi ne samo glavnom, nego i idejnom projektu i stoga nije relevantan za PU. Iako odsustvo upućivanja ne znači da se odredbe Zakona o PU ne moraju poštovati, ipak je reč o nedovoljnom uvažavanju principa integralnosti. Takođe, zbog pomenutih neusklađenosti između dva zakona, potencijalno se dovodi u pitanje mogućnost uspostavljenih odvojenih procedura da služe ciljevima Direktive o PU što je uslov iz člana 2(2) Direktive o PU za postojanje posebnih procedura za PU umesto integracije PU u postojeće procedure za davanje saglasnosti za realizaciju projekta. Za razliku od ZPI, Zakon o zaštititi od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti[143] nudi primer adekvatnijeg upućivanja, pošto u članu 48. jasno ukazuje da se nuklearni objekat može graditi samo u skladu sa „propisima kojima se uređuje postupak procene uticaja na životnu sredinu."

Protiv odluke o potrebi procene uticaja (član 11), odnosno utvrđivanja obima i sadržaja (član 15.), nosilac projekta i zainteresovana javnost mogu izjaviti žalbu koja se izjavljuje nadležnom drugostepenom organu i time pokreće upravni postupak u skla-

142 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 31.
143 Zakon o zaštititi od jonizujućeg zračenja i nuklearnoj bezbednosti, („Službeni glasnik RS", br. 36/2009 i 93/2012).

du sa Zakonom o opšte upravnom postupku.[144] Odluka nadležnog organa u pogledu Studije o PU je konačna, tako da protiv nje podnosilac zahteva i zainteresovana javnost jedino mogu pokrenuti upravni spor (član 26.) u skladu sa Zakonom o upravnim sporovima.[145]

Nadzor nad primenom ovog zakona vrši Ministarstvo a inspekcijski nadzor vrši Ministarstvo preko inspektora za zaštitu životne sredine[146]. Protiv rešenja inspektora može se u toku 15 dana od dana prijema rešenja izjaviti žalba ministru[147]. Zakonom o PU, autonomnoj pokrajini i JLS poveravaju se poslovi inspekcijskog nadzora nad primenom odredaba ovog zakona za projekte za koje je organ autonomne pokrajine, odnosno lokalne samouprava nadležna. Protiv rešenja inspektora sa poverenim ovlašćenjima može se izjaviti žalba ministru u roku od 15 dana od dana prijema rešenja[148]. Navedene postojeće mere nadzora mogu se smatrati harmonizovanim sa novim članom 8a(4) izmenjene i dopunjene Direktive o PU iz 2014. godine koji nalaže državama članicama da osiguraju da nosilac projekta sprovede mere predviđene da se izbegnu, spreče, umanje i otklone značajni štetni efekti po životnu sredinu. Isti član izmenjene i dopunjene Direktive o PU nalaže i uspostavljanje procedure praćenja značajnih štetnih efekata.

Zakon predviđa kaznene mere za nosioca projekta (pravno lice), odgovorno fizičko lice u vezi sa nosiocem projekta i odgovorno lice u nadležnom organu u slučaju neispunjavanja zakonom propisanih obaveza u vidu novčanih kazni. Za privredni prestup pravno lice – nosilac projekta novčano se kažnjava sa 150 000 – 3 000 000 RSD. Za nosioca projekta postoji mogućnost zabrane obavljanja delatnosti, a za odgovorno lice zabrana vršenja određene dužnosti u trajanju od 5 godina[149]. Za prekršaj pravnog lica, propisana je novčana kazna od 30 000 – 1 000 000 RSD i za prekršaj odgovornog lica u nadležnom organu novčana kazna 10 000 – 50 000 RSD. Ove odredbe su povezane sa novim obavezama[150] izmenjene i dopunjene Direktive o PU (dopunjeni član 10a) da države članice moraju da obezbede postojanje kaznenih mera u vezi sa kršenjem domaćih propisa kojima se ostvaruju ciljevi Direktive o PU a koje moraju biti „efektivne, srazmerne i odvraćajuće". U pogledu postojanja kaznenih mera može se reći da su srpski propisi harmonizovani sa pravom EU tj. Direktivom o PU. Međutim, postavlja se pitanje da li su predviđene kaznene mere „efektivne, srazmerne i odvraćajuće" pogotovo ako se posmatra visina novčane kazne predviđene za službena lica u nadležnom organu (10 000 – 50 000 RSD).

3.2.2 Učešće javnosti i zainteresovanih organa i organizacija

Zakon predviđa mogućnost učešća javnosti u sve tri faze postupka (videti tabelu 3-1). Takvo zakonodavno rešenje je svakako za pohvalu, jer obezbeđuje kontinuirano učešće javnosti u postupku i snabdevanje donosioca odluka potencijalno dragocenim informacijama koje javnost poseduje. Članom 10 utvrđeno je da je nadležni organ dužan da obavesti zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu o potrebi

144 Zakon o opšte upravnom postupku („Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i „Službeni glasnik RS", br. 30/2010).

145 Zakon o upravnim sporovima, („Službeni glasnik", br. 111/2009).

146 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, „Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009. Član 35-37. U vršenju inspekcijskog nadzora inspektor između ostalog ima pravo i dužnost da utvrđuje: da li je izvršena obaveza u vezi sa podnošenjem zahteva za dobijanje saglasnosti na procenu uticaja za projekte za koje to utvrđeno kao obaveza; da li je izvršena obaveza podnošenja zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja za projekte koji mogu biti uzrok značajnih efekata na životnu sredinu; da li je izvršena obaveza nosioca projekta iz odluke o davanju saglasnosti na studiju o PU. U vršenju poslova inspekcijskog nadzora inspektor je ovlašćen da: naloži podnošenje zahteva za pokretanje PU; zabrani izvođenje projekta i obavljanje delatnosti dok se ne pribavi saglasnost nadležnog organa na studiju o PU; naloži ispunjenje uslova i sprovođenje mera utvrđenih u odluci o davanju saglasnosti na studiju o PU; zabrani obavljanje delatnosti do ispunjenja uslova i sprovođenja mera utvrđenih u odluci o davanju saglasnosti na studiju o PU; podnese prijavu protiv pravnog lica i odgovornog lica u pravnom licu za učinjeni privredni prestup po odredbama ovog zakona, i podnese prijavu protiv fizičkog lica i odgovornog lica u pravnom licu za učinjeni prekršaj po odredbama ovog zakona.

147 *Ibid.*, član 37.

148 *Ibid.*, član 39.

149 *Ibid.*, član 40-43.

150 Kaznenih mera nije bilo u ranijim verzijama Direktive o PU.

procene uticaja u roku od deset dana od prijema zahteva.[151] Sadržaj obaveštenja u skladu je članom 6(3) Direktive o PU koji utvrđuje sadržaj informacija o kojima javnost treba da bude obaveštena. Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost mogu da dostave svoje mišljenje o podnetom zahtevu u roku od deset dana od dana dostavljanja obaveštenja.[152] Zakon u članu 10 utvrđuje da nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o odluci u roku od tri dana od njenog donošenja.[153] Navedena odredba iz člana 14 nije u potpunosti u skladu sa zahtevima izmenjene i dopunjene Direktive o PU iz člana 4(5), jer se izmenama i dopunama zahteva da nadležni organ ne samo obavesti javnost o odluci, već i da obrazloži takvu odluku, što nije precizirano Zakonom.

Tabela 3-1 Mogućnost učešća zainteresovane javnosti u fazama PU.

Odlučivanje o potrebi procene uticaja	• Učešće javnosti – dostavljanje mišljenja, javni uvid (čl. 10) • Mogućnost žalbe drugostepenom organu (čl. 11)
Odlučivanje o obimu i sadržaju	• Učešće javnosti – dostavljanje mišljenja (čl. 14) • Mogućnost žalbe drugostepenom organu (Čl. 15)
Odlučivanje o studiji	• Učešće javnosti – javni uvid, prezentacija i javna rasprava (čl. 20) • Mogućnost pokretanja upravnog spora (čl. 26)

Na osnovu člana 14 Zakona o PU, nadležni organ u roku od deset dana od dana prijema zahteva za određivanje obima i sadržaja obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu. Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost mogu dostaviti svoja mišljenja u podnetom zahtevu u roku od 15 dana[154] od dana prijema obaveštenja. Nadležni organ dostavlja nosiocu projekta donetu odluku i o njoj obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost u roku od tri dana od dana donošenja odluke.

Zakon u članu 20 predviđa da je u postupku odlučivanja o studiji o PU nadležni organ dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i zainteresovanoj javnosti obezbedi javni uvid, organizuje prezentaciju i sprovede javnu raspravu. Nadležni organ u roku od deset dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti na studiju o PU obaveštava nosioca projekta, zainteresovane organe i organizacije i javnost o vremenu i mestu javnog uvida, javne prezentacije, kao i javne rasprave o studiji o PU. Javna rasprava se može održati najranije 20 dana od dana obaveštavanja javnosti.[155] Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu bliže određuje postupak učešća javnosti u odlučivanju o studiji o PU.[156] Članom 2 Pravilnika propisano je da javni uvid mora biti omogućen najmanje 20 dana od dana obaveštavanja, a izlaganje se oglašava[157] u dnevnom ili lokalnom li-

151 Obaveštenje sadrži podatke: o nosiocu projekta; nazivu, vrsti i lokaciji projekta čije se izvođenje planira; mestu i vremenu mogućnosti uvida u podatke, obaveštenja i dokumentaciju iz zahteva nosioca projekta; prirodi odluke koja će biti doneta na osnovu podnetog zahteva; i nazivu i adresi nadležnog organa.
152 *Ibid.*, član 10.
153 *Ibid.*, član 14.
154 Pre izmena i dopuna Zakona bilo je određeno 20 dana.
155 *Ibid.*, član 20.
156 Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 69/2005).
157 Elementi oglasa o izlaganju studije o PU su: pun naziv organa, naziv studije o proceni uticaja čije se izlaganje oglašava, vreme i mesto održavanja javnog uvida, vreme i mesto javne prezentacije i javne rasprave, način na koji zainteresovani organi i organizacije mogu dobiti informacije o studiji o proceni

stu na području na kojem je planirano da projekat bude izveden. Ovu odredbu treba povezati sa prethodno navedenom odredbom člana 20 Zakona o PU po kome se javna rasprava može održati najranije 20 dana od dana obaveštavanja javnosti. Stoga se može zaključiti da je na osnovu srpskih propisa o PU ostavljeno najmanje 20 dana za učešće javnosti u odlučivanju o studiji o PU. Izmenjena i dopunjena Direktiva o PU iz 2014. godine u dopunjenom članu 6(7) utvrđuje da vremenski okvir za konsultovanje zainteresovane javnosti u vezi sa studijom o PU ne sme da bude kraće od 30 dana. Iako Zakon i Pravilnik ne postavljaju vremensko ograničenje[158], ne postoje ni garancije da će biti ostavljeno najmanje 30 dana za konsultovanje javnosti. Stoga bi trebalo uložiti dodatne napore za potpunu harmonizaciju domaćih propisa sa novom odredbom Direktive o PU iz člana 6(7).

Članom 3 Pravilnika određeno je da se javni uvid studije o PU sprovodi u zgradi nadležnog organa ili u posebnoj prostoriji koja je za to određena. Takva odredba u skladu je sa članom 6 stavom 1 i 3 Direktive o PU koja nalaže državama članicama da zainteresovanoj javnosti i zainteresovanim organima omogući pristup informacijama o proceni uticaja, odnosno studiji o PU (izmenjeni članom 5 Direktive o PU). Ukoliko saglasnost na studiju daje nadležno ministarstvo ili nadležni organ autonomne pokrajine, izlaganje studije na javni uvid mora biti izvedeno i u prostoriji organa lokalne samouprave na čijoj se teritoriji planira izvođenje projekta. Nadležni organ ima dužnost da svim zainteresovanim organima i organizacijama i javnosti pruži neophodnu pomoć i informacije prilikom vršenja uvida (član 4). Primedbe i mišljenja na izloženu studiju podnose se tokom trajanja uvida i prosleđuju u pismenom obliku nadležnom organu koji je dužan da o tome vodi evidenciju (dnevnik, službena beleška) koja je i sastavni deo dokumentacije o izvršenom javnom uvidu. U pogledu sprovođenja javne rasprave, član 5 Pravilnika navodi da sva prisutna pravna i fizička lica „koja su podnela primedbe na studiju o proceni uticaja u pisanom obliku mogu u određenom vremenu obrazložiti primedbe pred nadležnim organom i nosiocem projekta“. Prema tome, uslov da se daju primedbe na javnoj raspravi jeste da su primedbe prethodno već date pismeno, što je primeren zahtev kako bi se obezbedila smislena javna rasprava. Nosilac projekta je dužan da zauzme stav po svakoj iznetoj primedbi. Nadležni organ obezbeđuje vođenje zapisnika na javnoj raspravi u koji se unose sve primedbe, predlozi i mišljenja[159]. Na osnovu člana 7 Pravilnika, nakon završetka javne rasprave, nadležni organ dostavlja nosiocu projekta pregled mišljenja sa predlozima o potencijalnim izmenama i dopunama studije. Nakon eventualnih izmena i dopuna studije, nadležni organ dostavlja studiju tehničkoj komisiji, „zajedno sa sistematizovanim pregledom mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti sa izveštajem o sprovedenom postupku procene uticaja“.

Sumirajući prethodno navedene zakonske mogućnosti učešća javnosti u PU, tj. kada se sagleda činjenica da je zainteresovanoj javnosti omogućeno da u različitim fazama projekta uzme učešće putem dostavljanja mišljenja, javnog uvida i javne prezentacije pre donošenja odluke o davanju saglasnosti, može se reći da su minimalni uslovi iz člana 6(4) Direktive o PU ispunjeni. Podsetimo, članom 6(4) Direktive utvrđeno da zainteresovana javnost mora da dobije “ranu i efektivnu” mogućnost učešća u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom, „dok su sve opcije otvorene“ i „pre donošenja odluke o zahtevu za davanje saglasnosti“ što su zahtevi sa kojima Zakon o PU deluje da je u skladu.

---

uticaja i dostaviti primedbe, i druge značajne informacije.

158 Osim na posredan način. Naime, član 23 Zakona o PU utvrđuje da je tehnička komisija dužna da dostavi izveštaj sa ocenom studije (uključujući pregled mišljenja javnosti) o PU nadležnom organu u roku od 30 dana od dana kada je nadležni organ dostavio studiju o PU tehničkoj komisiji (sem u slučaju izmena i dopuna studije – član 23, stav 6). Stoga do tog roka treba da se okončaju i konsultacije sa javnošću. Na osnovu člana 22a Zakona, nadležni organ je dužan da dostavi studiju tehničkoj komisiji najkasnije tri dana od njenog obrazovanja. Rok za obrazovanje tehničke komisije je deset dana od dana kada je nosilac projekta dostavio studiju o PU nadležnom organu (član 22), što implicira da je rok da se izveštaj tehničke komisije dostavi nadležnom organu 43 dana od dana kada je nosilac projekta podneo zahtev za odlučivanje o studiji o PU. Pošto javni uvid počinje najkasnije deset dana od prispeća zahteva za odlučivanje o studiji (član 20), može se zaključiti da vremenski okvir za učešće javnosti može biti najviše 33 dana.

159 Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS“, br. 69/2005), član 5.

Treba, međutim ukazati na neke elemente Zakona u kome su moguća dalja poboljšanja koja bi zauzvrat povećala usklađenost Zakona sa članom 6(4) Direktive. Naime, član 23 Zakona utvrđuje da predsednik tehničke komisije može na sednicu komisije pozvati „nosioca projekta, obrađivače studije o proceni uticaja, kao i predstavnike nadležnih organa i organizacija, koji su izdali uslove, saglasnosti i mišljenja u prethodnom postupku". Može se uočiti da navedena odredba ne navodi i predstavnike zainteresovane javnosti. S obzirom na već predviđene oblike učešća zainteresovane javnosti, njen izostanak u radu tehničke komisije ne bi nužno bio problem. Međutim, ovde je reč o tome da nosilac projekta može učestvovati u radu komisije, a da istovremeno predstavnici zainteresovane javnosti (koji su prethodno učestvovali u postupku) nisu prisutni. Time se otvara prostor za moguće zloupotrebe, jer pozvana lica potencijalno mogu izvršiti uticaj na tehničku komisiju u odsustvu zainteresovane javnosti.

Zakon u članu 23 dalje utvrđuje da „na predlog tehničke komisije, nadležni organ može zahtevati od nosioca projekta da u određenom roku izvrši izmene i dopune u dostavljenoj studiji o proceni uticaja". Zakon ne predviđa učešće zainteresovane javnosti u razmatranju izmenjene i dopunjene studije, već samo u slučaju prvobitne verzije. To može uticati na kvalitet finalne studije i odluke o istoj, jer konačna verzija studije ne podleže sudu javnosti, što je posebno zabrinjavajuće u slučaju većih izmena i dopuna studije. Pritom, kao što je pomenuto, član 6(4) Direktive o PU utvrđuje da zainteresovana javnost mora da dobije "ranu i efektivnu" mogućnost učešća u donošenju odluka u vezi sa životnom sredinom, „dok su sve opcije otvorene" i „pre donošenja odluke o zahtevu za davanje saglasnosti". U tom smislu, postavlja se pitanje koliko nepostojanje mogućnosti učešća zainteresovane javnosti u postupku nakon izmene i dopune studije o PU „efektivno" i u skladu sa zahtevom Direktive o PU da se učešće omogući „dok su sve opcije otvorene".

Zakon u članu 29 utvrđuje način obaveštavanja javnosti o odlukama donetim u postupku PU. Nadležni organ je dužan da o svojim odlukama u postupku PU javnost obavesti preko najmanje jednog lokalnog lista na svakom od službenih jezika koji izlazi na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta. Nadležni organ ima posebnu dužnost da obaveštava zainteresovane organe i organizacije u pisanoj formi, a ostavljena je mogućnost obaveštavanja i putem elektronskih medija. Pritom, Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu u članu 3 propisuje obavezu isticanja oglasa na vidnom mestu (ulaz, hol itd.) u objektu (zgrada nadležnog organa ili posebna prostorija) u kome se studija o PU izlaže na javni uvid. Nadležni organ dužan je da vodi evidenciju o sprovedenim postupcima i donetim odlukama kao javnu knjigu.[160]

Zakon o PU utvrđuje da nadležni organ dostavlja odluku o studiji o PU nosiocu projekta i inspektoru za zaštitu životne sredine (član 24) i da u roku od deset dana od dana njenog donošenja obavesti zainteresovane organe i organizacije i javnost (član 25).[161] Nadležni organ je dužan da zainteresovanim organima i organizacijama i predstavnicima javnosti stavi na uvid[162] kompletnu dokumentaciju o sprovedenom postupku procene uticaja, po pismenom zahtevu.[163]

Pravilnikom o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu[164] bliže se reguliše vođenje evidencije. Prema Pravilniku, elektronska baza sa elementima glavne knjige[165] do-

160 *Ibid.*, član 34.
161 Obaveštenje sadrži sledeće informacije: sadržina odluke; glavni razlozi na kojima se odluka zasniva; i najvažnije mere koje je nosilac projekta dužan da preduzima u cilju sprečavanja, smanjenja ili otklanjanja štetnih uticaja.
162 Od obaveze stavljanja na uvid dotične dokumentacije izuzimaju se dokumenti zaštićeni poslovnom, službenom i državnom tajnom, s tim što se ne mogu štititi podaci koji se odnose na „emisije, stanje životne sredine i moguće negativne uticaje i posledice, rizike od udesa, rezultate monitoringa i inspekcijski nadzor".
163 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 27.
164 Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS" , br. 69/2005).
165 Prema Pravilniku, javna knjiga se sastoji iz glavne knjige sa zbirkom isprava.

stupna je javnosti putem interneta. U glavnu knjigu se upisuju podaci o sprovedenom postupku, uključujući i konsultacije sa zainteresovanom javnošću.[166]

Navedene odredbe o načinu obaveštavanja bile su u skladu sa odredbama Direktive o PU iz člana 6 sve do izmena i dopuna iz 2014. godine. Naime, izmene i dopune Direktive o PU članom 6(2) utvrdile su obavezu obaveštavanja javnosti elektronskim putem, dok je Zakonom o PU to samo mogućnost. Takođe, članom 6(5) utvrđena je obaveza da države članice „relevantne" informacije učine dostupnim javnosti elektronskim putem „barem putem centralnog portala". Kao što je pomenuto, glavna knjiga mora biti dostupna putem interneta, međutim, ne može se reći da se time iscrpljuje zahtev izmenjene i dopunjene Direktive o PU, jer je reč o informacijama prikupljenim nakon okončanja postupka, dok se informacije iz člana 6(2) i 6(3) Direktive odnose na period dok postupak još uvek traje.

Kao što je ranije pomenuto, odluka o potrebi za PU, odnosno odluka o obimu i sadržini, donosi se „uzimajući u obzir specifičnosti projekta i lokacije, kao i dostavljena mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i zainteresovane javnosti".[167] Tehnička komisija osim što ispituje studije o PU „razmatra izveštaj sa dostavljenim mišljenjima zainteresovanih organa i organizacija i javnosti" o kojima je prethodno vođena evidencija.[168] Navedene odredbe mogu se dovesti u vezu sa članom 8. Direktive o PU koji utvrđuje da se konsultacije sa javnošću moraju pravilno uzeti u obzir (eng. *duly taken into account*) u postupku davanja saglasnosti (na predloženi projekat). Međutim, ovde dolazi do izražaja kompleksnost rešenja domaćeg zakonodavstva po pitanju PU. Kao što je rečeno, PU je regulisana Zakonom i podzakonskim aktima za PU, dok je postupak za realizaciju (izgradnja i izvođenje projekata) definisan Zakonom o planiranju i izgradnji. Pošto je izdavanje saglasnosti na projekat (eng. *development consent*) u srpskom zakonodavstvu izdavanje upotrebne dozvole, sledi da bi rezultati konsultacija u postupku procene uticaja trebalo da se pravilno uzmu u obzir. Međutim, ni u Zakonu o PU niti u ZPI takvo pravilo nije jasno navedeno, čime se stvara mogućnost da konsultacije sa zainteresovanim organima i organizacijama i zainteresovanom javnošću budu zanemarene prilikom odlučivanja o projektu. Sa ovim je povezana i činjenica da u ZPI (kao ni u Zakonu o PU) uopšte ne postoji odredba o obaveštavanju javnosti o donetoj odluci o davanju saglasnosti (upotrebnoj dozvoli) na predloženi projekat što je u suprotnosti sa članom 9 Direktive o PU (kao i sa izmenama i dopunama iz 2014. godine). Ovakav zaključak važi bez obzira na član 25 Zakona o PU koji utvrđuje pravilo obaveštavanja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti o donetoj odluci u pogledu studije o PU, jer se odnosi na studiju, a ne na odluku o davanju o saglasnosti za izvođenje projekta. Pritom i sam član 25 nije dovoljno sadržajan, jer ne navodi obavezu obaveštavanja o tome kako su rezultati konsultacija sa javnošću uzeti u obzir. U poređenju sa pomenutim zakonskim rešenjima, ovde je korisno ponovo ukazati na dobar primer Mađarske u kojoj je nadležni organ obavezan da objasni na pravni, profesionalni i faktički način kako je mišljenje zainteresovane javnosti uzeta u obzir kao i da te takvo obrazloženje učini javno dostupnim.

3.3. Strateška procena uticaja na životnu sredinu

Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu je Srbija izvršila transpoziciju Direktive o SPU. Zakonom (član 1) se uređuju „uslovi, način i postupak procene uticaja određenih planova i programa na životnu sredinu, radi obezbeđivanja zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite

166 Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu („Službeni glasnik RS" , br. 69/2005), član 6.
167 Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009), član 10 i 14.
168 Ibid, član 23.

životne sredine u postupak primene i usvajanja planova i programa“[169]. Na taj način se priznaje načelo integralnosti i pritom vrši harmonizacija sa ciljevima Direktive o SPU (član 1) koja sadrži gotovo identične zahteve. Članom 3 utvrđene su ključne definicije relevantnih koncepata koje će ukratko biti navedene.

Planovi i programi se u Zakonu definišu kao: „svi razvojni ili drugi planovi i programi, osnove, strategije, uključujući i njihove izmene, koje priprema i/ili usvaja organ na republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou, ili koje nadležni organ priprema za odgovarajući postupak usvajanja u Narodnoj skupštini ili Vladi Republike Srbije, odnosno skupštini ili izvršnom organu autonomne pokrajine, kao i planovi i programi koji se donose na osnovu propisa“.

Zainteresovana javnost se definiše kao „javnost na koju utiče ili može uticati plan ili program i/ili koji ima interes u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa“.

Zainteresovani organi i organizacije se određuju kao „organi i organizacije Republike, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave koji, u skladu sa svojim nadležnostima, imaju interes u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu životne sredine“.

Javnost se definiše kao „jedno ili više fizičkih i pravnih lica, njihova udruženja, organizacije i grupe“ i tu je reč o definiciji koja je praktično identična sa definicijom koja postoji u Direktivi o PU.

Zakon propisuje da SPU sadrži: pripremu izveštaja o strateškoj proceni (izveštaj o SPU); sprovođenje postupka konsultacija; uvažavanje izveštaja i rezultata konsultacija u postupku odlučivanja o planovima i programima; pružanje određenih informacija i podataka o donetoj odluci. Ovakvo određenje strateške procene uticaja identično je definiciji iz Direktive o SPU (član 2).

Izveštaj o SPU određuje se kao „deo dokumentacije koja se prilaže uz plan ili program i sadrži identifikaciju, opis i procenu mogućih značajnih uticaja na životnu sredinu zbog realizacije plana i programa, kao i varijante razmatrane i usvojene na osnovu ciljeva i prostornog obuhvata plana i programa. Definicijom iz člana 3. transponuju se odredbe Direktive o SPU iz člana 1 u smislu obaveze procene značajnih uticaja planova i programa na životnu sredinu. Takođe se uvodi koncept izveštaja o SPU koji je definisan članom 2 Direktive o SPU (eng. *environmental report* – izveštaj o životnoj sredini/SPU). Član 12 Zakona nudi i dodatno određene izveštaja da je to „dokument kojim se opisuju, vrednuju i procenjuju mogući značajni uticaji na životnu sredinu, do kojih može doći implementacijom plana i programa i određuju mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu“.

Zakonom o SPU uspostavljen je poseban postupak za SPU što je u skladu sa mogućnostima koje nudi član 4. Direktive o SPU. Naime, Direktiva ostavlja mogućnost integrisanja SPU u postojeće procedure odlučivanja o planu i programu ili uspostavljanja novih procedura. Zakon utvrđuje u kojim oblastima se za planske dokumente izvodi SPU, a gde je potrebno dodatno utvrditi potrebu za strateškom procenom. Članom 5(2) utvrđeno je da se SPU obavezno izvodi za planove i programe iz sledećih oblasti: prostorno i urbanističko planiranje ili korišćenje zemljišta, poljoprivreda, šumarstvo, ribarstvo, lovstvo, energetika, industrija, saobraćaj, upravljanje otpadom, upravljanje vodama, telekomunikacije, turizam, očuvanje prirodnih staništa i divlje flore i faune - kojima se pritom, uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata. Zakon dalje članom 5(2) predviđa planove i programe za koje je SPU moguća, ali obaveznost njenog izvođenja tek treba da se utvrdi. To su planovi i programi za oblasti gde je SPU neophodna, ali za koje je, kao i u odredbama Direktive o SPU (član 3), predviđeno „korišćenje manjih površina na lokalnom nivou ili u slučaju manjih izmena planova i programa“ kao i za planove i programe koji nisu navedeni

169 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 88/2009), član 1.

u listi za koju je SPU obavezna. Za ove planove i programe nadležni organ treba da utvrdi da li postoji mogućnost značajnih uticaja na životnu sredinu i u slučaju da ta mogućnost postoji, SPU mora da se sprovode. Kako bi se utvrdilo postojanje mogućnosti značajnih uticaja, Zakon (sledeći SPU direktivu) predviđa listu kriterijuma na osnovu kojih će se uticaj plana ili programa proceniti (Prilog I Zakona).

U slučaju da je plan ili program deo hijerarhijske strukture, Zakon o SPU članom 7 predviđa da se SPU izrađuje u skladu sa smernicama SPU plana ili programa višeg hijerarhijskog nivoa, čime se obezbeđuje usklađenost i neprotivurečnost između planskih dokumenata različitog ranga (npr. između prostornog plana RS i regionalnih prostornih planova). U ovom slučaju, članom 7. transponovan je zahtev iz člana 4(3) Direktive o SPU.

Članom 8 Zakona o SPU utvrđen je postupak strateške procene koji se sastoji tri faze: (1) pripremna faza, (2) izveštaj o strateškoj proceni[170] i (3) postupak odlučivanja.

Članom 9 regulisana je pripremna faza postupka SPU. Ova faza započinje odlučivanjem o izradi strateške procene za šta je nadležan organ koji je nadležan za pripremu plana i programa.[171] U pripremi odluke o izradi, odnosno nepristupanju izradi SPU, organ nadležan za pripremu plana ili programa dužan je da od organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i zainteresovanih organa i organizacija zatraži mišljenje (uz koje se dostavlja i predlog odluke). Rok za dostavljanje mišljenja je 15 dana od dana prijema zahteva za davanje mišljenja.[172] Treba ukazati na činjenicu da „mišljenje" organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine i drugih zainteresovanih organa i organizacija o odluci da se SPU izradi ili ne izradi nije obavezujuće po organ nadležan za pripremu plana i programa. Konsultovanje zainteresovanih organa i organizacija izraz je harmonizacije sa članom 5(4) Direktive o SPU koja utvrđuje istu obavezu. Zakon o SPU ne određuje o kojim zainteresovanim organima i organizacijama je reč, što znači da organ nadležan za pripremu plana i programa mora da ih identifikuje, odnosno organi i organizacije moraju da izraze svoju zainteresovanost. Takva mogućnost je takođe ostavljena članom 6(3) Direktive o SPU. Nakon odluke da je SPU potrebna, organ nadležan za pripremu plana i programa odlučuje o izboru nosioca izrade izveštaja o SPU na osnovu kriterijuma[173] iz člana 10. Zakona. Treba ukazati na činjenicu da Zakon ne transponuje zahtev iz člana 3(7) Direktive o SPU, koji utvrđuje da se informacije o odluci o sprovođenju ili ne sprovođenju SPU, uključujući i obrazloženje takve odluke, učine javno dostupnim.

---

170 Na osnovu člana 12 Zakona o SPU, izveštaj o SPU treba da sadrži: polazne osnove strateške procene; opšte i posebne ciljeve strateške procene i izbor indikatora; procenu mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu; smernice za izradu strateških procena na nižim hijerarhijskim nivoima i procene uticaja projekata na životnu sredinu; program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana i programa; prikaz korišćene metodologije i teškoće u izradi strateške procene; prikaz načina odlučivanja, opis razloga odlučujućih za izbor datog plana i programa sa aspekta razmatranih varijantnih rešenja i prikaz načina na koji su pitanja životne sredine uključena u plan ili program; zaključci do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni predstavljene na način razumljiv javnosti; i druge podatke od značaja za stratešku procenu. Detaljnija sadržina navedenih elemenata utvrđena je članovima 13-17. Zakona.

171 Odluka o izradi SPU sadrži: razloge za vršenje strateške procene (na osnovu propisanih kriterijuma); prikaz pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu i programu koji će biti razmatrani u okviru strateške procene; razloge za izostavljanje pojedinih pitanja i problema vezanih za životnu sredinu u planu i programu strateške procene; elemente izveštaja o strateškoj proceni; izbor i obaveze nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni; način učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u postupku izrade i razmatranja izveštaja o strateškoj proceni; i druge podatke od značaja za izradu strateške procene.

172 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni Glasnik RS", br. 135/2004 i 88/2009), član 11.

173 Nosilac izrade Izveštaja o SPU može biti pravno ili fizičko lice koje je upisano u odgovarajući registar za obavljanje delatnosti prostornog planiranja i izrade planskih dokumenata, odnosno urbanističkog planiranja i izrade urbanističkih planova; pravno ili fizičko lice može za izradu izveštaja o SPU obrazovati multidisciplinarni tim stručnjaka. Stručno lice jeste kvalifikovano za izradu izveštaja ako ima visoku stručnu spremu odgovarajućeg smera i najmanje pet godina rada u struci, stručne rezultate, odnosno učešće u izradi najmanje dva plana i programa koji su realizovani.

Nakon izrade izveštaja o SPU, pristupa se fazi odlučivanja. Član 18 Zakona nalaže organu nadležnom za pripremu plana i programa da dostavi organu nadležnom za zaštitu životne sredine i zainteresovanim organima i organizacijama na mišljenje izveštaj o SPU. Zainteresovani organi i organizacije dužni su da dostave mišljenje u roku od 30 dana od dana prijema zahteva. Članom 19. je utvrđeno da pre upućivanja zahteva za dobijanje saglasnosti na izveštaj o SPU, organ nadležan za pripremu plana i programa obezbeđuje učešće javnosti u razmatranju izveštaja o SPU. Javnost razmatra izveštaj u okviru izlaganja plana i programa na javni uvid i održavanja javne rasprave. Organ nadležan za pripremu plana i programa obaveštava javnost o načinu i rokovima uvida u sadržinu izveštaja i dostavljanje mišljenja, kao i vremenu i mestu održavanja javne rasprave u skladu sa konkretnim zakonom kojim se uređuje postupak donošenja određenog plana i programa.[174] Može se reći da su odredbama člana 19 ispunjeni minimalni uslovi Direktive o SPU iz člana 6 o učešću zainteresovane javnosti zainteresovanih organa i organizacija u postupku odlučivanja o izveštaju o SPU. Iako član 19 ne spominje nevladine organizacije, one su navedene u definiciji zainteresovane javnosti u članu 3 Zakona, pa je na taj način uspešno izvršena transpozicija člana 6 Direktive o SPU. Tabela 3-2 nudi pregled mogućnosti učešća javnosti u postupku SPU.

U poređenju sa postupkom PU (tabela 3-1), Zakon o SPU svakako nudi skromnije mogućnosti po pitanju javnog učešća u postupku. Međutim, takvo stanje ne negira činjenicu da su minimalni zahtevi Direktive o SPU iz člana 6 ispunjeni. Ovde treba ipak podsetiti na primere dobre prakse koji idu izvan poštovanja minimalnih standarda. Kao što je pomenuto u poglavlju 2.4, u Mađarskoj je propisano da javnost ima 30 dana da dostavi mišljenje o izveštaju kao i da se javnost obaveštava o postupku SPU putem štampanih medija, interneta i u skladu sa lokalnim običajem. Estonija je takođe interesantan primer, jer omogućava učešće javnosti i u fazi izrade izveštaja o SPU, a ne samo kada je izveštaj već izrađen.

Tabela 3-2 Mogućnost učešća zainteresovane javnosti u fazama SPU.

Pripremna faza	• Javnost nema pravo učešća • Odsustvo prava žalbe
Izveštaj	• Javnost nema pravo učešća • Odsustvo prava žalbe
Odlučivanje o izveštaju	• Javnost ima pravo učešća (čl. 19) • Odsustvo prava pokretanja upravnog spora

Konsultacije sa drugim državama u pogledu prekograničnih uticaja planova i programa na životnu sredinu vrši ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine u skladu sa članom 23 koji je u skladu sa članom 7 Direktive o SPU.

Zakon o SPU propisuje članom 20 da u roku od 30 dana od dana završetka javne rasprave, organ nadležan za pripremu plana i programa izrađuje izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti koji sadrži obrazloženje o svim prihvaćenim i neprihvaćenim mišljenjima. Organ nadležan za pripremu plana i programa dostavlja organu nadležnom za poslove zaštite životne sredine na saglasnost izveštaj o SPU sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti. Organ nadležan za zaštitu životne sredine vrši ocenu izveštaja na osnovu propisanih kriterijuma u skladu sa članom 21 i Prilogom II Zakona. U skladu sa članom 22 Zakona,

174 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS“, br. 135/2004 i 88/2009), član 19.

na osnovu ocene izveštaja o SPU, organ nadležan za poslove zaštite životne sredine donosi odluku davanjem saglasnosti ili odbijanjem zahteva za davanje saglasnosti na izveštaj. Rok za odlučivanje o davanju saglasnosti je 30 dana od dana prijema zahteva organa nadležnog za pripremu plana i programa.

Zakon o SPU (član 22) propisuje da organ nadležan za pripremu plana ili programa ne može uputiti plan ili program u dalju proceduru usvajanja bez saglasnosti na izveštaj o SPU od strane organa nadležnog za zaštitu životne sredine.[175] Time je izvršena harmonizacija Zakona sa Direktivom o SPU koji u članu 4(1) utvrđuje isti zahtev, odnosno da će SPU biti pripremljena tokom pripreme plana ili programa, a pre njegovog usvajanja.

Zakon (član 24) utvrđuje da su izveštaj o SPU, rezultati učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i drugih država u slučaju prekograničnog uticaja, sastavni deo dokumentacione osnove planova i programa i organ nadležan za pripremu plana i programa je dužan da te podatke učine dostupnim. Navedeni član ne sadrži dodatne odredbe o dostavljanju podataka i uzimanju rezultata SPU u obzir, kao što recimo zakonska rešenja u Mađarskoj, Sloveniji, Austriji i Estoniji predviđaju (videti poglavlje 2.4). Međutim, stiče se utisak da je član 24. ipak uglavnom u skladu sa članom 8 i 9 Direktive o SPU[176].

Članom 24a Zakona utvrđeno je da nadzor nad sprovođenjem Zakona o SPU vrši Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine. Zakon u članu 25 u skladu sa načelom „zagađivač plaća“, propisuje novčane kazne od 5000 – 20 000 RSD za prekršaje koje počini organ nadležan za pripremu plana i programa odnosno organ nadležan za poslove zaštite životne sredine. Za razliku od novih izmena i dopuna Direktive o PU, Direktiva o SPU nema zahteve u pogledu kaznenih mera. Međutim, kao i u slučaju Zakona o PU, postavlja se pitanje da li je novčana kazna adekvatna za prekršaje koje počine organi nadležni za postupak SPU.

175 *Ibid.*, član 22.

176 Obaveza da se javnosti učini dostupnim izveštaj o tome na koji način pitanja zaštite životne sredine integrisana u plan ili program uključujući između ostalog, rezultate konsultacija i kako su uzete u obzir tokom pripreme plana i programa.

4. Analiza implementacije PU/SPU u Srbiji

4.1. Prethodna istraživanja

Postoji nekoliko istraživanja koja su do sada sprovedena u oblasti životne sredine, koja delimično ili u celini obrađuju pitanje sprovođenja PU/SPU na lokalnom nivou. Cilj nijednog od njih nije bio poređenje implementacije i standarda EU, već generalno utvrđivanje stanja u pogledu politike zaštite životne sredine i davanje preporuka za poboljšanja. Dosadašnje stanje u implementaciji PU istraživao je Ekološki centar Stanište kao poseban celina opštijeg istraživanja o stanju politika zaštite životne sredine u Srbiji za 2011. godinu, putem ankete na uzorku od 110 JLS.[177] Istraživanje koje su sproveli Todić *et al.*[178] takođe je generalno pokrivalo oblast životne sredine u kontekstu pravnog okvira, nadležnosti JLS, uloge privrednog sektora i učešća javnosti. Stoga je dato istraživanje delimično relevantno za istraživanje o implementaciji PU/SPU. Kroiss *et al.* sproveli su dva istraživanja o implementaciji Zakona o PU[179] i Zakona o SPU[180] u Srbiji. Istraživanja su obavljena za period 2004–2007. godine (pre izmena i dopuna dva Zakona iz 2009) na osnovu upitnika koji je poslat u 10 odabranih JLS.[181] Može se stoga zaključiti da su ova istraživanja rađena u početnoj fazi implementacije propisa o PU/SPU i na relativno malom uzorku lokalnih samouprava, te stoga treba oprezno pristupiti razmatranju njihovih rezultata. S druge strane, studije mogu ponuditi vredne informacije i komentare iz deset ispitivanih JLS, pogotovo što u njih spadaju i najveće lokalne samouprave, uključujući Grad Beograd. Pritom, podaci prikupljeni na početku implementacije propisa PU/SPU mogu biti značajni da se izvedu određena poređenja sa trenutnom situacijom u vezi sa pomenutom implementacijom. Tokom analize rezultata istraživanja, relevantni podaci iz navedenih prethodnih istraživanja biće upoređeni sa rezultatima gde je to potrebno, kako bi se napravila poređenja i uočile eventualne tendencije razvoja implementacije PU/SPU u Srbiji.

4.2. Institucije

4.2.1. Postojanje i sprovođenje procedura za PU/SPU

Na osnovu sprovedene ankete u 145 jedinica lokalne samouprave, tabela 4-1 nudi pregled osnovnih podataka o ukupnom broju i proseku sprovođenja svake specifične

177 Ekološki centar „Stanište". Reforma lokalne politike zaštite životne sredine u Srbiji i evropske integracije, Vršac, 2013, strana 82-84.

178 Todić D. Ignjatović M. Katić M. Plavšić P. Nadležnost i kapaciteti lokalne samouprave organizacija civilnog društva za primenu evropskih standarda u oblasti životne sredine. Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2012.

179 Kroiss, F., Todić, D., Petrović, D. Studija o primeni novog zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. 2007.

180 Kroiss, F., Todić, D., Petrović, D. Evaluation Study on the Implementation of the Law on Strategic Environmental Assessment. Report – Short Version, 2007.

181 Reč je o sledećim lokalnim samoupravama: Beograd, Novi Sad, Pančevo, Kragujevac, Kruševac, Čačak, Valjevo, Vrbas, Niš i Kikinda.

faze postupka PU/SPU po JLS za 2012. i 2013. godinu. Podaci ukazuju da se PU i SPU nesumnjivo sprovode u značajnoj količini. Podaci ne ukazuju direktno na fazu odlučivanja o obimu i sadržaju; međutim takav podatak nije od velike važnosti pošto ova faza ili prethodi odlučivanju o studiji o PU ili je obim i sadržaj studije utvrđen odlukom da je PU potrebna, a podaci o prvoj i trećoj fazi su prikupljeni. Pritom, iz toga ne sledi da su sve faze prisutne u svakoj JLS, pošto je reč o ukupnom, odnosno prosečnom broju postupaka po gradu/opštini. Za proveru da li se u svakoj lokalnoj samoupravi sprovodi PU i SPU u skladu sa obavezama iz domaćih i propisa EU, bilo bi potrebno proveriti konkretne predloge projekata, planova i programa, što tematski i vremenski prevazilazi okvir istraživanja. Dovoljno je reći da podaci iz tabele 4-1 generalno ukazuju na poštovanje zahteva o sprovođenju postupaka za PU i SPU za projekte, planove i programe i postojanje procedura, što je u skladu i sa istim zahtevima iz direktiva o PU (član 2) i SPU (član 3 i 4). Sprovedeni intervjui sa predstavnicima JLS i civilnog sektora takođe potvrđuju da procedure postoje i da se postupci PU i SPU sprovode na lokalnom nivou. Intervjui sa službenicima ministarstva i pokrajinskog sekretarijata nadležnog za životnu sredinu i Republičke agencije za prostorno planiranje (RAPP) potvrđuju implementaciju PU i SPU i postojanje procedura na republičkom i pokrajinskom nivou.

Podaci iz tabele 4-1 ukazuju da je broj odluka o potrebi za PU tri puta manji od broja zahteva za odlučivanje o PU, što znači da u najvećem broju slučajeva nadležni organ odlučuje da nije potrebno pristupiti proceni uticaja. To je razlika u odnosu na istraživanje koje su sproveli Kroiss *et al.*[182] gde su pozitivne i negativne odluke o potrebi za PU podjednako zastupljene. Podaci o SPU pokazuju da je broj zahteva za ocenu i davanje saglasnosti na izveštaj o SPU manji od broja zahteva za davanje mišljenja o potrebi pristupanja izradi SPU. Istraživanje koje su sproveli Kroiss *et al.*[183] za period 2004-2007. takođe ukazuje na sličnu tendenciju, samo što je više (72%) odluka o potrebi za SPU negativno. Tabela 4-1 zatim pokazuje da broj odluka o davanju saglasnosti na studiju o PU najvećim delom odgovara broju zahteva za davanje saglasnosti na PU. Iz toga sledi da u većini slučajeva kada postoji treća faza, tj. odlučivanje o studiji o proceni uticaja, nadležni organ daje saglasnost za izradu takve studije.

Bez uvida u konkretne predloge projekata, planova i programa, odnosno načina odlučivanja u konkretnim postupcima, teško je izvući zaključke o implikacijama navedenih podataka. Moguće je npr. tvrditi da je usled tendencije da se odlučuje da PU nije potrebna, odnosno da se daje saglasnost na studiju o PU, nadležni organ JLS naklonjen nosiocu projekta i potencijalno zanemaruje značajne uticaje i štetne efekte projekta po životnu sredinu. Međutim, u odsustvu konkretnijih podataka moguće je tvrditi i suprotno, naime da u većini slučajeva PU i SPU nije potrebna ili da su odluke o davanju saglasnosti uzele u obzir moguće značajne uticaje na životnu sredinu. Takav je na primer slučaj u Ljuboviji, gde je u intervjuu sa službenicima opštinske uprave istaknuto da se u opštini retko odlučuje da je PU potrebna, ali zato se uvek propisuju mere zaštite životne sredine. No, bez obzira, navedeni podaci u tabeli 4-1 su korisni jer daju okvirnu sliku broja postupaka i generalne tendencije u pogledu njihovih ishoda, i svakako potvrđuju da se postupci PU i SPU sprovode.

Ovde treba ukazati na odsustvo nacionalne baze podataka u pogledu svih postupaka koji se tiču PU/SPU na lokalnom, pokrajinskom i republičkom nivou. Takvo stanje se može objasniti i odsustvom obaveze lokalnih samouprava da redovno izveštavaju republički i pokrajinski nivo o postupcima PU/SPU na lokalnom nivou, dok sa druge strane ne postoji obaveza republičkog i pokrajinskog nivoa da prate aktivnosti lokalnih samouprava, prikupljanjem i analizom podataka u vezi sa PU. Nadležno ministarstvo nema uvid u relevantne podatke u pogledu PU na lokalnom nivou, a prema navodima njegovih službenika, JLS ne dostavljaju informacije na sopstvenu

182 Kroiss, Fritz; Todić, Dragoljub; Petrović, Dragana. Studija o primeni novog zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. 2007, strana 18.

183 Kroiss, Fritz; Todić, Dragoljub; Petrović, Dragana. Evaluation Study on the Implementation of the Law on Strategic Environmental Assessment. Report – Short Version, 2007, strana 17.

inicijativu[184]. Stoga ni u štampanoj ni u elektronskoj formi ne postoji jedinstvena baza podataka u pogledu sprovedenih postupaka. Odsustvom nacionalne baze podataka smanjuje se transparentnost i negativno utiče na praćenje postupka PU, uključujući efektivnost implementacije EU standarda.

U pogledu SPU, komentari službenika na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou uglavnom su se odnosili na odsustvo SPU, ali i samih planova za određene oblasti posebne namene. Službenici ministarstva nadležnog za životnu sredinu poznaju slučajeve kada se predlog projekta i PU rade za oblast za koju prethodno ne postoji planski dokument, kao slučajeve kada za SPU postoji plan nižeg ranga (plan generalne regulacije), ali ne i prostorni plan višeg ranga. Službenici pokrajinskog sekretarijata nadležnog za životnu sredinu naveli su primer Kovačice, gde je kompanija „Juniris" planirala izgradnju fabrike za preradu opasnog otpada, a da pritom nije bila urađena SPU za planske dokumente koji uređuju industrijsku zonu gde se planira izgradnja fabrike. Pritom, u navedenom slučaju, nadležnost za izradu plana je na nivou JLS, dok je za projekat nadležna pokrajina. Iskustvo JLS takođe varira kada je reč o SPU koje se izvode za planove generalne ili detaljne regulacije. Tokom intervjua navođeni su i primeri da se planski dokumenti nižeg ranga ne rade po savetu ministarstva. Predstavnici jedne lokalne samouprave sa kojima je obavljen intervju naveli su da se SPU u njihovoj zajednici ne radi i da nema izveštaja o SPU. Službenici Republičke agencije za prostorno planiranje takođe su izrazili sumnju u to koliko se pravo nadležnog organa na lokalnom nivou u pogledu ne preduzimanja SPU za određene planove i programe (član 5, stav 2 Zakona o SPU) koristi na primeren način, a koliko se zloupotrebljava.

Tabela 4-1 Osnovni podaci o vođenim postupcima PU i SPU za 2012. i 2013. godinu.

Broj zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja				
	JLS koje su odgovorile	2012. god.	2013. god.	Bez odgovora
Broj	145	1632	1561	0
Prosek po JLS	/	11,2	10,8	
Broj odluka o potrebi procene uticaja na životnu sredinu				
	JLS koje su odgovorile	2012. god.	2013. god.	Bez odgovora
Broj	145	520	495	0
Prosek po JLS	/	3,6	3,4	
Broj zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja				
	JLS koje su odgovorile	2012. god.	2013. god.	Bez odgovora
Broj	145	232	205	0
Prosek po JLS	/	1,6	1,4	
Broj odluka o davanju saglasnosti o proceni uticaja na životnu sredinu				
	JLS koje su odgovorile	2012. god.	2013. god.	Bez odgovora
Broj	145	191	186	0
Prosek po JLS	/	1,3	1,3	

184 Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik", br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon) u članu 80 utvrđuje pravo republičkog organa da traži podatke od lokalne samouprave u vezi sa poslovima koje JLS obavlja, dok JLS može tražiti mišljenje ministarstva (član 79). Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014) u članu 64 i Zakon o zaštiti životne sredine („Službeni glasnik", br. 135/2004, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – 43/2011 – odluka US) u članu 8 utvrđuju obavezu saradnje nadležnih organa, odnosno subjekata zaštite životne sredine. Međutim, nigde ne postoji obaveza lokalne samouprave da izveštava ministarstvo o svom radu odnosno obaveza ministarstva da redovno prati rad gradova i opština o tome kako se vodi postupak PU za koje je lokalna samouprava nadležna.

Broj zahteva za davanje mišljenja o potrebi pristupanja izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu				
	JLS koje su odgovorile	2012. god	2013. god	Bez odgovora
Broj	145	209	318	0
Prosek po JLS	/	1,4	2,2	
Broj zahteva za ocenu i davanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu				
	JLS koje su odgovorile	2012. god	2013. god	Bez odgovora
Broj	145	125	128	0
Prosek po JLS	/	0,9	0,9	

4.2.2. Način kreiranja javnih politika u oblasti PU i SPU

Direktive o PU i SPU ne sadrže odredbe koje se odnose na politike, već se odnose na projekte, planove i programe. No, ipak je značajno proveriti učešće zainteresovanih organa i javnosti u pripremi propisa u pogledu PU/SPU, jer konsultacije nadležnog organa sa zainteresovanim stranama mogu bitno uticati na kvalitet propisa, što je prepoznato kao značajno pitanje u Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine.[185] Pritom, iako ne sadrži obavezujuće odredbe o ovom pitanju, Arhuska konvencija[186] ipak „sugeriše" da treba „omogućiti" odnosno „nastojati" da se javnost uključi u pripremu politika (član 7) i „generalno primenjivih pravno obavezujućih normativnih instrumenata" (član 8).

Istraživanje pokazuje da su JLS nedovoljno učestvovale u procesu harmonizacije, odnosno transponovanja Direktive o PU/SPU. Samo su tri od deset intervjuisanih JLS na bilo koji način učestvovale u pripremama Zakona o PU/SPU. Anketa upućena službenicima JLS (ilustracija 4-1) pokazuje da je manje od petine JLS učestvovalo u postupku donošenja zakona u vezi sa PU/SPU, dok je udeo NVO još manji (ilustracija 4-2). Kada je reč o primerima učešća JLS, službenica Opštinske uprave Knjaževac navela je da je opština učestvovala u postupku putem dostavljanja mišljenja nadležnom ministarstvu. Prema navodima službenice Opštine Knjaževac, oko desetak lokalnih samouprava je učestvovalo u pripremama relevantnih propisa). JLS su ili učestvovale u radnim grupama i/ili dostavljale mišljenja ministarstvu nadležnom za životnu sredinu. Službenici Opština Žitište i Odžaci naveli su da su učestvovali u izradi zakonske regulative kroz radnu grupu Stalne konferencije gradova i opština (SKGO). Opšti je utisak intervjuisanih službenika JLS da su dostavljena mišljenja retko kad uzimana u obzir i da stoga JLS nisu bitno uticale na sadržaj propisa u oblasti PU/SPU. Nedovoljno učešće JLS u izradi propisa za PU naveli su i intervjuisani službenici u ministarstvu nadležnom za životnu sredinu. Ovako nizak udeo učešća JLS i lokalnih NVO posebno je problematičan, imajući u vidu visok udeo nadležnosti koje su JLS dobile na osnovu datih propisa. Naime, značajan udeo nadležnosti je prenet na lokalni nivo, bez adekvatnih prethodnih konsultacija i prikupljanja podataka o kapacitetima lokalnih samouprava. Takođe, deluje paradoksalno da usvajanje propisa po kojima učešće javnosti predstavlja jedan od suštinskih elemenata, protekne sa niskim nivoom konsultacija sa javnošću.

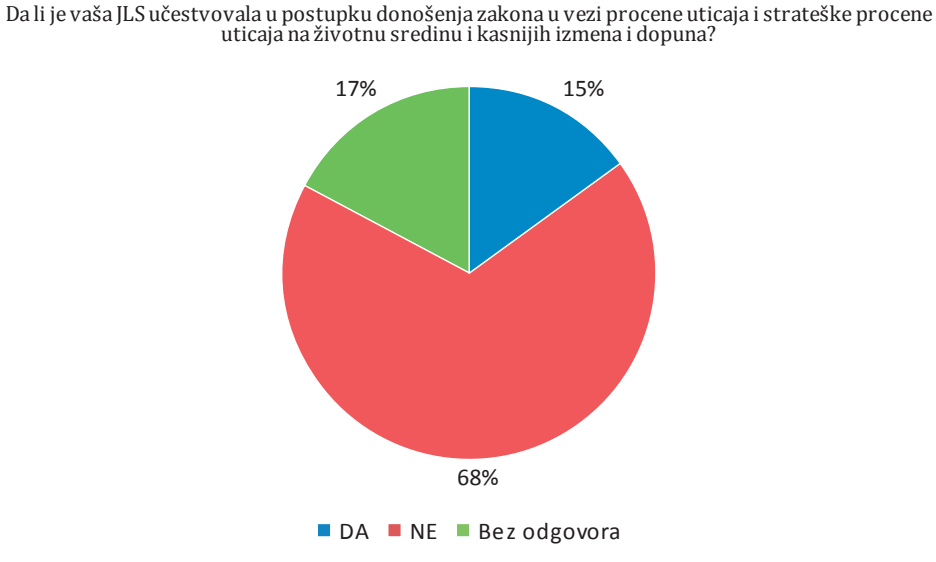
Na ovom mestu treba istaći primer dobre prakse naveden u razgovoru sa predstavnicima Opštine Knjaževac, a to je da je nakon donošenja zakona ministarstvo nadležno za životnu sredinu organizovalo radionice u Novom Sadu, Nišu i na Zlatiboru u cilju upoznavanja JLS sa sadržajem propisa i datim obavezama. U okviru radionica, održavale su se i posebne simulacije predloga projekata i obuka JLS o tome kako da postupaju u

185 National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia. Belgrade, December, 2011, strana 22.

186 UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Adopted at the Fourth Ministerial Conference in the 'Environment for Europe' process. Aarhus, 25th June 1998.

određenim situacijama. Ovakve aktivnosti se svakako mogu pozitivno oceniti. Međutim, ne može se ignorisati činjenica da je neophodno veće uključivanje JLS u kreiranje politika i pripreme određenog propisa, a ne samo u program obuka nakon usvajanja određene politike/propisa. U suprotnom, propisi ne prolaze kroz adekvatnu analizu zasnovanu na pregledu relevantnih činjenica, čime se otvara prostor za neuspešnu, odnosno nepotrebno skupu implementaciju propisa u oblasti PU/SPU.

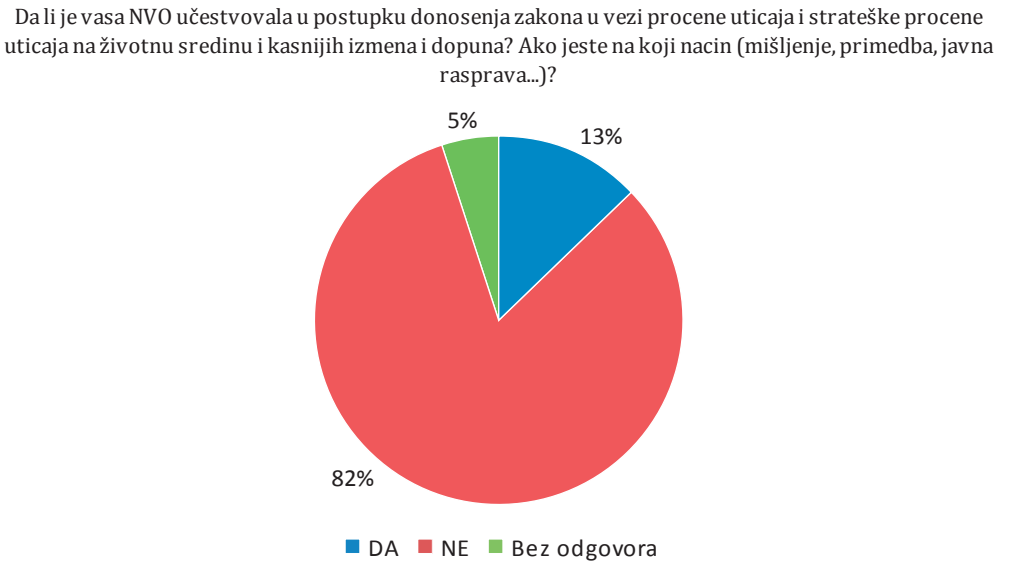
Pored nedovoljnog učešća lokalnih samouprava i civilnog društva u kreiranju politika, primetno je odsustvo koordinacije između samih ministarstava u pogledu pripreme propisa. U razgovoru sa službenicima ministarstva nadležnog za životnu sredinu, nadležnog pokrajinskog sekretarijata kao i lokalnih samouprava, istaknuta je nedovoljna povezanost Zakona o PU sa Zakonom o planiranju i izgradnji u skladu sa primedbama iznetim u prethodnom poglavlju 3 (Analiza Zakona o PU). Istaknuto je odsustvo pominjanja procene uticaja u ZPI u odredbama koje se tiču različitih vrsta građevinskih projekata (dobijanje građevinske i upotrebne dozvole). To naravno ne znači da lica nadležna za planiranje i izgradnju nisu dužna da se pridržavaju Zakona o PU. Međutim, praktično se stvara rizik da nadležna lica slede isključivo ZPI, a da zanemare odredbe Zakona o PU. Usled toga, povećava se rizik da izvođač projekta kasno sazna da predloženi projekat mora da prođe kroz postupak procene uticaja, jer ta obaveza nije jasno naznačena u Zakonu o planiranju i izgradnji[187]. Druga nepovezanost između dva zakona tiče se rada komisije za tehnički pregled objekata, čiji je rad takođe utvrđen odredbama ZPI (član 154-156). Zakon propisuje da lice određenih kvalifikacija može učestvovati u ovoj komisiji, ali ne navodi se da to lice mora biti postavljeno od organa nadležnog za životnu sredinu, niti da se bez njegove saglasnosti u pogledu ispunjenosti uslova iz studije o PU ne može izdati upotrebna dozvola. Takođe, postavljaju se uslovi da navedeno lice mora imati zvanje odgovornog projektanta, što nije u skladu sa zahtevima iz Zakona o PU koji postavlja niže standarde. Isti problem u pogledu rada tehničke komisije istaknut je i u istraživanju Kroiss *et al.*[188] Stoga se može da zaključiti da problem kreiranja politika u vezi sa PU/SPU nije samo u pogledu nedovoljnog učešća lokalnih samouprava i NVO, već i manjka koordinacije između republičkih organa.



Ilustracija 4-1 Učešće JLS u postupku izrade zakona o PU i SPU.

187 Iz ovakvog stanja ne sledi da je nosilac projekta oslobođen odgovornosti, kada ne dostavi informacije i ne učestvuje u postupku PU u slučaju kada je to bilo potrebno. Ovde se samo radi o kritici institucionalnih rešenja koja generalno povećavaju rizik da nosilac projekta ne sazna da je PU potrebna odnosno da u saradnji sa organima nadležnim za urbanizam i graditeljstvo ne dobije takvu informaciju (npr. tokom postupka dobijanja lokacijske dozvole).

188 Kroiss Fritz, Todić Dragoljub, Petrović Dragana. Studija o primeni novog zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. 2007, strana 24.



Ilustracija 4-2 Učešće NVO u postupku izrade zakona o PU i SPU.

4.2.3. Adekvatnost uspostavljenih institucija

Intervjui u deset JLS i sa predstavnicima republičkih organa pokazuju da često postoji mali broj službenika koji se bave poslovima životne sredine na lokalnom nivou, na šta ukazuje i anketa službenika JLS (tabela 4-2). Ako se broj postupaka u pogledu PU i SPU (tabela 4-1) podeli brojem stručnih saradnika, dobija se da jedan stručni saradnik u proseku godišnje dobije oko šest zahteva za odlučivanje o potrebi za PU, dva zahteva za odlučivanje o studiji o PU i manje od jednog zahteva za odlučivanje za davanje mišljenja, odnosno odlučivanje o izveštaju o SPU. Tome treba dodati i podatak da je reč o službenicima koji se generalno bave oblašću zaštite životne sredine, a ne samo PU i SPU, što svakako predstavlja dodatno opterećenje. Kada je reč o ministarstvu nadležnom za životnu sredinu – osam lica je zaduženo za PU a četvoro za SPU. Na nivou pokrajinskog sekretarijata samo dve osobe su zadužene za PU i SPU.

Odgovori službenika JLS na anketu pokazuju da u svim lokalnim samoupravama postoje službenici za životnu sredinu, sem u slučaju dve JLS koje su prijavile da nemaju ni stručne saradnike ni inspektore, a pritom sprovode postupke PU (jedna sprovodi i SPU). Osim takvih slučajeva, postoje i slučajevi sa izrazito visokim brojem službenika. U pogledu stručnih saradnika ističu se Beograd (27), Leskovac (12), Pančevo (10), Novi Sad (8), Niš (7), Negotin (7), Smederevo (5), Jagodina (5), Kraljevo (5), Kragujevac (4), Kikinda (4), Zrenjanin (4), Užice (4), Kruševac (4), Požarevac (4), Subotica (3), Čačak (3) i Petrovac na Mlavi (3). U pogledu inspektora, primeri lokalnih samouprava sa većim brojem su slični prethodnom: Beograd (27), Kragujevac (4), Kraljevo (3), Leskovac (6), Zrenjanin (4), Novi Pazar (4), Subotica (3), Smederevo (3), Kikinda (3), Pančevo (3), Vranje (3). Broj zaposlenih ne garantuje kvalitet obavljanja poslova u oblasti PU i SPU, međutim, može ukazati na dobru praksu. Na primer, službenici Grada Smedereva naveli su da su postojeći kapaciteti na zadovoljavajućem nivou i da su poslovi ravnomerno raspoređeni među zaposlenima. Stoga su informacije u pogledu lokalnih samouprava sa većim brojem službenika u oblasti životne sredine značajne kako bi se eventualno identifikovala veća količina ekspertize koja se može koristiti kao pomoć u radu JLS sa manjim iskustvom, odnosno manjim brojem službenika.

Intervjui sa predstavnicima nadležnog ministarstva, RAPP, lokalnih samouprava, jedne firme koja izrađuje studiju o PU i predstavnicima akademske zajednice ukazuju na generalni manjak kadrova u lokalnim samoupravama, što se objašnjava nedostatkom

finansijskih sredstava odnosno nedostupnošću stručnih kadrova na lokalnom nivou. Međutim, intervjui sa službenicima lokalnih samouprava pokazuju da među već zaposlenim službenicima većina ima dovoljan stepen obrazovanja i stručnosti za obavljanje poslova u oblasti životne sredine – najčešće je reč o prirodno-tehničkim usmerenjima (biologija, mašinstvo, šumarstvo, poljoprivreda itd.). Treba ipak dodati da bi za obavljanje poslova u oblasti PU najpoželjnije bilo kada bi stručnost bila usko povezana sa zaštitom životne sredine, u odnosu na sadašnju situaciju gde su zvanja službenika dovoljno približna za obavljanje dodeljenih poslova.

U kontekstu implementacije direktiva EU o PU i SPU, broj službenika koji rade u oblasti PU, odnosno daju mišljenje i saglasnost u pogledu SPU, može biti značajan pokazatelj da li su postavljene procedure u stanju da ostvare ciljeve direktiva, a to je da sprovedu procenu uticaja uključujući identifikaciju značajnih uticaja i predlaganje mera za sprečavanje, umanjenje i otklanjanje značajnih štetnih efekata po životnu sredinu. U institucionalnom smislu, mali broj službenika dovodi u pitanje adekvatnost postojećih institucija da ostvare pomenute ciljeve direktiva o PU i SPU. Iz postojećeg stanja ne sledi da su postupci procene uticaja nužno niskog kvaliteta; za takvu tvrdnju bilo bi potrebno sprovesti dublje istraživanje o kvalitetu postupaka i odluka u svakoj fazi PU i SPU. Međutim, pitanje postojećih kapaciteta svakako stvara sumnju u pogledu adekvatnosti uspostavljenih procedura.

Kao što je navedeno u poglavlju 3, relevantno je i pitanje načina na koji je nadležnost uspostavljena u pogledu PU. Pristup zakonodavca bio je da se nadležnost za izdavanje građevinskih dozvola prenese i na nadležnost za postupak PU. Time nisu uzeti u obzir kapaciteti JLS, obim posla u vezi sa postupcima PU, ali ni priroda, veličina i lokacija projekata za koje se utvrđuje nadležnost za PU. Takvo stanje treba uporediti sa primerom Švedske koja je nadležnost za PU uspostavila na osnovu opasnosti koju određeni projekat može imati po životnu sredinu i u skladu sa tim, manje opasne projekte dodelila državnim administrativnim odborima na nivou okruga, a opasnije projekte posebnim sudovima specijalizovanim za životnu sredinu (videti poglavlje 2.4).

U pogledu raspoloživih kapaciteta, ilustrativan je i komentar koji se može naći u Izveštaju o radu Sekretarijata za zaštitu životne sredine Grada Beograda za 2012: „Nedovoljan broj izvršilaca i nedovoljan broj inspektora predstavlja ključni problem blagovremenom i efikasnom sprovođenju upravnih postupaka, kao i kvalitetnom izvršavanju ostalih stručnih poslova, a uzrok je u velikoj opterećenosti postojećih izvršilaca.“[189] U izveštaju se zatim navodi manjak tehničkih kapaciteta (manjak računara po zaposlenom, nedovoljno motornih vozila za inspektore, nefunkcionalni sajt Sekretarijata itd.). Osim povećanja broja zaposlenih i jačanja tehničkih kapaciteta, predlaže se i usavršavanje zaposlenih „putem obezbeđenja uslova za praćenje izrade propisa i prakse u njihovoj primeni, stručne literature i primera dobre prakse, pohađanja seminara i dr.“[190] Navedeni problemi sa nefunkcionalnim sajtovima, opterećenošću službenika obimom dodeljenih poslova i nedostatkom tehničkih kapaciteta, poput vozila za terenski obilazak, prijavljeni su i kod drugih lokalnih samouprava. Posebno je interesantno to što Beograd važi za JLS koja usled svoje veličine i razvijenosti raspolaže obimnijim kapacitetima u poređenju sa drugim JLS. Usled toga, stanje kapaciteta u JLS sa manjom razvijenošću i manjom brojem (stručnog i visokoobrazovanog) stanovništva predstavlja dodatni razlog za zabrinutost.

Pored nedovoljnih kapaciteta, ispitanici iz lokalnih samouprava navodili su i slučajeve kada postoji dovoljan broj stručnih lica, ali problem leži u načinu upravljanja tj. organizaciji rada. Istraživanje zatim pokazuje da postoje JLS gde je obično mali broj predloženih projekata, odnosno projekata za koje je potrebna procena uticaja. U jednoj JLS naveden je slučaj da službenik zadužen za poslove u oblasti PU svoju aktivnost obavlja sa 50% radnog vremena, dok drugu polovinu vremena radi u susednoj JLS, takođe u pogledu PU. Stoga se u ovakvim slučajevima posebno postavlja pitanje smislenosti postojeće radne organizacije u uslovima u kojima postoji mali broj projekata koji je

189 Izveštaj o radu Sekretarijata za zaštitu životne sredine grada Beograda u periodu januar – decembar 2012. godine, strana 9.
190 *Ibid.,* strana 10.

relevantan u kontekstu procene uticaja. Sa druge strane, navedeno rešenje može biti dobar primer kako da se raspoloživi kapaciteti iskoriste putem saradnje između lokalnih samouprava.

U pogledu poštovanja zahteva iz direktiva EU o PU i SPU,[191] može se reći da uspostavljene procedure ispunjavaju minimalne standarde. Kao što je prikazano u tabeli 4-1, postupci se u velikoj meri sprovode. Postojeći kapaciteti lokalnih samouprava, iako na niskom nivou pogotovo u pogledu broja službenika, ipak uspevaju da obezbede implementaciju PU i SPU. Na ukazane nedostatke pritom treba gledati u kontekstu propusta koji su napravljeni u procesu kreiranja politika odnosno izrade propisa u oblasti PU i SPU (videti poglavlje 4.2.2).

Tabela 4-2 Broj službenika u lokalnim samoupravama koji se bave poslovima životne sredine.

	JLS koje su odgovorile	Inspektori u oblasti životne sredine	Stručni saradnici u oblasti životne sredine	Ostali - pripravnici, postavljeni i srednja stručna sprema (SSS)	Bez odgovora
Broj (ukupno)	144	192	246	73	1
Prosek po JLS	/	1,3	1,7	0,5	0,6

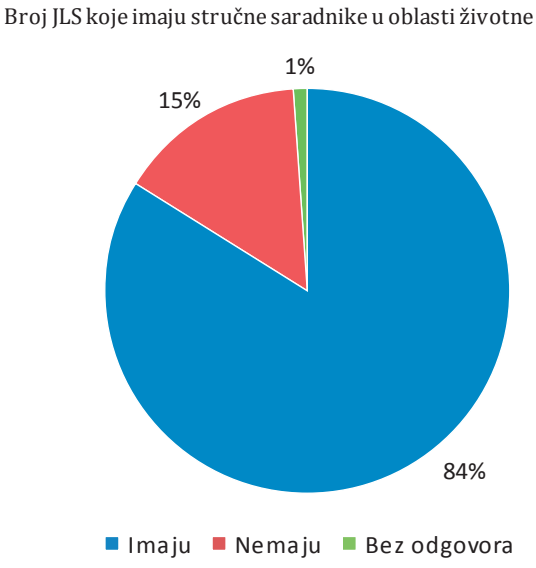
4.2.4. Objektivnost u radu i sprečavanje sukoba interesa

Ilustracija 4-3 pokazuje da 15% anketiranih JLS nema stručne saradnike, dok 10% nema inspektore za zaštitu životne sredine (ilustracija 4-4). Usled toga, dolazi do objedinjavanja više funkcija koje vrši jedan službenik što se može videti iz ilustracije 4-5 – u gotovo trećini JLS postoji dupliranje funkcija, sa napomenom da čak jedna četvrtina lokalnih samouprava nije dala odgovor na ovo pitanje. Ovde se ne radi samo o objedinjavanju funkcija u oblasti životne sredine, već i sa drugim poslovima lokalne samouprave. U slučaju da stručni saradnik napravi propust usled greške ili namere (na primer uticaj investitora ili značajnih političkih aktera) u navedenom slučaju izostaje mogućnost da se eventualni propusti otklone intervencijom drugog službenika koji se bavi inspekcijskim nadzorom. U ovakvim slučajevima, postavlja se ne samo pitanje efektivne sistematizacije radnih mesta, već i potencijalnog sukoba interesa, čime se dovodi u pitanje poštovanje dopunjenog člana 9a Direktive o PU (sprečavanje sukoba interesa). Sukob interesa je takođe moguć u slučaju kada lice nadležno za graditeljstvo i urbanizam obavlja i poslove u oblasti PU ili SPU, jer takvo lice može zanemariti važnost procene uticaja i zaštite životne sredine uopšte u cilju postizanja razvojnih prioriteta koji ne uzimaju u obzir šire i dugoročne posledice projekata i planskih dokumenata po životnu sredinu i održivi razvoj.

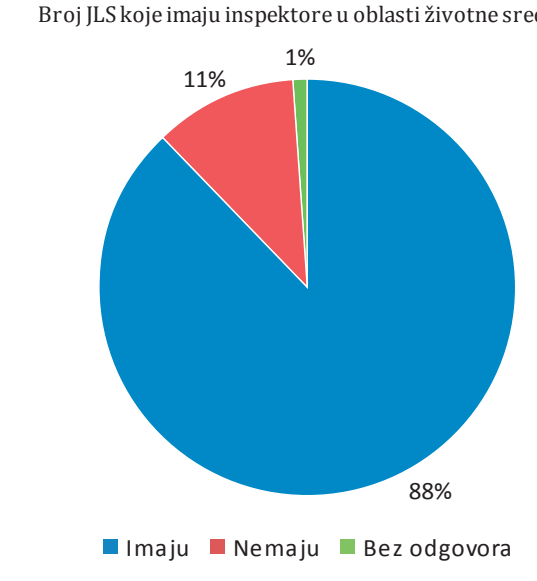
Rezultati intervjua sa predstavnicima lokalnih, pokrajinskih i republičkih organa, kao i sa predstavnicima civilnog društva i izrađivačima studija, ukazuju na probleme koji se javljaju usled spoljnih uticaja na lokalne organe koji se bave postupkom PU/SPU. Ukazano je na pritiske od strane ključnih donosioca odluka na lokalnom nivou kao i investitora. Osim direktnih pritisaka, postoje i primeri uticaja investitora na službenike lokalne uprave da se izmene planski dokumenti kako bi se na taj način izvršio uticaj

191 U pogledu strateške procene uticaja, misli se pre svega na ocenu izveštaja o životnoj sredini, s tim što u lokalnim samoupravama dolazi do dupliranja poslova urbanizma i zaštite životne sredine tako da se može tvrditi da su procedure i u pogledu izvođenja SPU u celini u skladu sa minimalnim zahtevima SPU Directive.

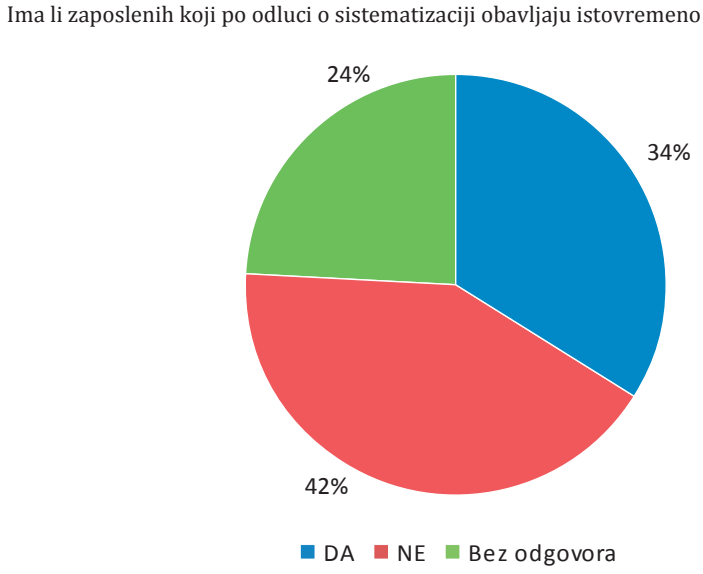
i na određeni projekat. Cilj pritisaka se obično svodi na ubrzanje i pojednostavljivanje određenog postupka, kako bi se investicija što pre realizovala uz manje troškove po nosioca projekta, bez obzira na opšti interes. Time se dovodi u pitanje poštovanje dopunjenog člana 9a(1) Direktive o PU koji nalaže da se dužnosti u pogledu Direktive ispunjavaju na objektivan način, uz izbegavanje sukoba interesa. Direktiva o PU u članu 9a(2) navodi i obavezu razdvajanja konfliktnih funkcija, pogotovo kada je nadležni organ ujedno i nosilac projekta. Pošto lokalna samouprava može ujedno biti i nosilac projekta, javlja se mogućnost sukoba interesa, odnosno objektivnog sprovođenja postupka. Pritom, kao što je rečeno, odredbe u pogledu sprečavanja sukoba interesa uvedene su u Direktivu o PU tek 2014. godine i srpsko zakonodavstvo još uvek nije sprovelo harmonizaciju po tom pitanju. Prema tome, jedno od značajnih pitanja u pogledu harmonizacije sa članom 9a(2) Direktive o PU biće upravo i razdvajanje konfliktnih funkcija u cilju sprečavanja sukoba interesa.



Ilustracija 4-3 Broj JLS koje imaju stručne saradnike u oblasti životne sredine.



Ilustracija 4-4 Broj JLS koje imaju inspektore u oblasti životne sredine.



Ilustracija 4-5 Broj službenika/ca koji obavljaju više funkcija.

4.2.5. Stručnost službenika i izrađivača studije o PU

Kao što je već rečeno, službenici lokalne samouprave koji se bave poslovima životne sredine uglavnom su iz inženjerskih struka i stoga generalno u skladu sa tematikom kojom se PU i SPU bave. U pogledu kvaliteta samog postupka, veliku pažnju zaslužuje prisustvo specifičnih struka u postupku PU, rad tehničkih komisija za ocenu studija o PU, odnosno pitanje stručnosti angažovanih lica, prisustva nezavisnih stručnjaka (koji ne rade u nadležnom organu) kao i finansiranje angažovanih lica. Ilustracija 4-6 pokazuje da tri četvrtine JLS angažuje stručnjake (lokalne kao i nezavisne stručnjake) za učešće u postupku PU. To svakako jeste bitan udeo, ali ipak je značajno i da petina JLS ne angažuje stručnjake. Pritom je reč o padu učešća stručnjaka za 16% u odnosu na istraživanje EC „Stanište" za 2011. godinu.[192] U tom smislu, postavlja se pitanje koliko se poštuje član 22 Zakona o PU koji propisuje da članovi tehničke komisije moraju imati visoku stručnu spremu odgovarajuće struke, odnosno smera, i odgovarajuće stručne rezultate.

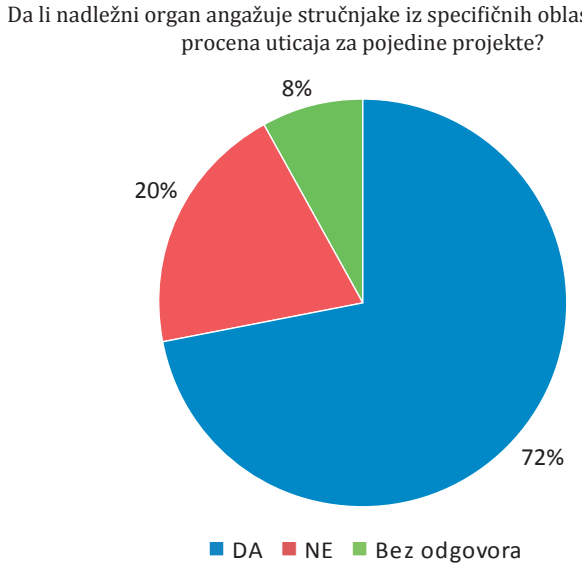
Ilustracija 4-7 pokazuje da većina opština i gradova angažuje spoljne stručnjake u radu tehničke komisije. U većini JLS u tehničkoj komisiji podjednako su zastupljeni službenici JLS i spoljni stručnjaci, što je u skladu i sa rezultatima intervjua sa službenicima deset lokalnih samouprava. U četvrtini JLS uglavnom su angažovani spoljni stručnjaci i čak postoji manji broj JLS koje isključivo angažuju spoljne stručnjake, odnosno lokalne službenike. Intervjui sa predstavnicima firme koja se bavi izradom studija o proceni uticaja pokazuju da postoje JLS u kojima se nedovoljno angažuju stručna lica, poput nastavnika u srednjoj školi, pa čak i službenika koji uopšte nisu upućeni u oblasti koje se tiču konkretnog predloga projekta i dotične studije o PU. U skladu sa sprovedenom anketom (ilustracija 4-7), intervjui ukazuju i na suprotne primere, naime da sastav tehničke komisije čine isključivo nezavisni stručnjaci, čak i kada je reč o licu koje vodi postupak. Time se ponovo dovodi u pitanje poštovanje člana 22 Zakona o PU koji nalaže da barem lice na čelu tehničke komisije mora da bude državni službenik. Međutim, s obzirom na potencijalne negativne efekte političkog upliva (više o tome u narednom paragrafu) pitanje je da li je ovakvo rešenje, iako suprotno Zakonu, zapravo više u skladu sa članom 5 (dovoljna stručnost nadležnih organa) odnosno članom 3 (adekvatnost procedura) Direktive o PU.

192 Ekološki centar Stanište. Reforma lokalne politike zaštite životne sredine u Srbiji i evropske integracije, Vršac, 2013, strana 84.

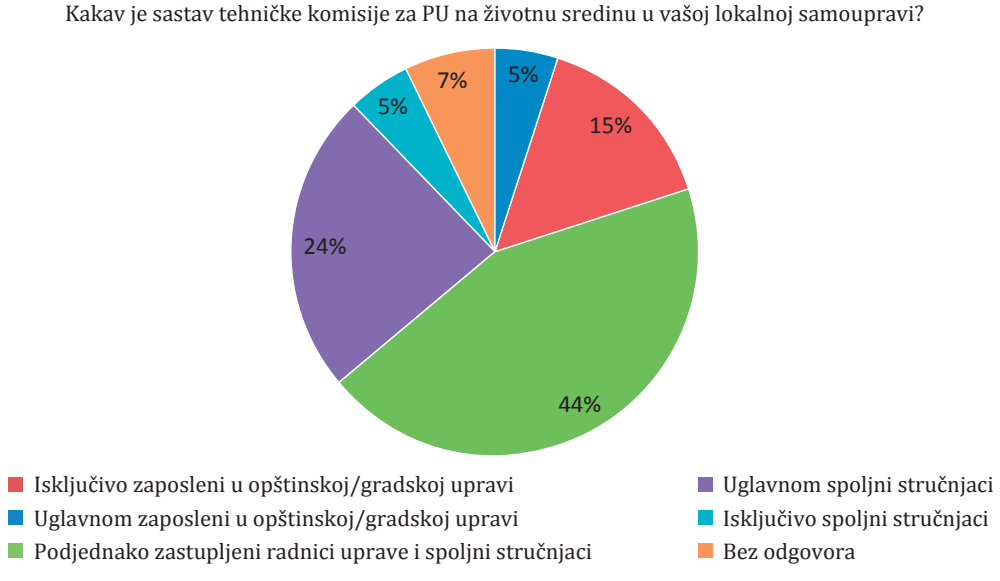
Sprovedeni intervjui sa predstavnicima firme za izradu studije o PU pokazuju da osim manjka dostupnosti stručnih lica postoje i problemi koji se tiču obima i načina finansiranja. Naime, visina dnevnica za učešće u radu tehničkih komisija često nije dovoljna da motiviše dovoljan broj nezavisnih stručnjaka da uzmu učešće. Pritom, svaka lokalna samouprava utvrđuje visinu dnevnica kao i ukupan iznos troškova koji investitor mora da snosi u postupku PU. Na primer, u razgovoru sa službenicima Grada Užice i Grada Pančevo navedeni su iznosi dnevnica od 3.000 odnosno 5.000 RSD za rad u tehničkom komisijama. Za lice koje putuje na velikim razdaljinama to može biti nizak iznos i generalno može smanjiti na motivaciju za učešće (sem profesionalnog interesovanja). U razgovoru sa firmom za izradu studija o PU istaknut je problem u pogledu postojanja posebnih interesa u okviru određenih JLS da se honorari daju službenicima uprave, bez obzira na njihovu stručnost, odnosno drugim licima na osnovu ličnih interesa i poznanstava, a ne realnih zasluga. Konačno, postavlja se pitanje adekvatnosti ovako uspostavljenog sistema u uslovima kada svaka lokalna samouprava daje veliki naglasak na investicije i zapošljavanje, koji u uslovima permanentne krize mogu dovesti do zapostavljanja dugoročnih opštih interesa povezanih sa zaštitom životne sredine. Pošto svaka lokalna samouprava utvrđuje troškove za postupak PU, takav sistem u datim uslovima može dovesti do štetne konkurencije između opština i gradova u cilju privlačenja investicija, ne uzimajući u obzir životnu sredinu. U tom smislu, posebno može biti problematična situacija u najmanje razvijenim lokalnim samoupravama, pošto je njihova pregovaračka moć u odnosu na investitore značajno niža jer su im investicije potrebnije u odnosu na razvijenije opštine i gradove. Pitanje sistema finansiranja postupka PU je stoga identifikovano kao aktuelno pitanje za buduća istraživanja.

No, bez obzira na probleme koji se u pojedinim pitanjima javljaju u pogledu angažovanja (nezavisnih) stručnjaka, istraživanje pokazuje da se ipak stručna lica uglavnom angažuju u postupku PU. Potrebno je uložiti dodatne napore da se dodatno poveća angažovanost stručnjaka odnosno spreče zloupotrebe prilikom imenovanja lica u radu tehničke komisije, međutim može se reći da zahtevi izmenjene i dopunjene Direktive o PU u pogledu dovoljne stručnosti nadležnog organa (izmenjeni član 5, stav 3, tačka 2) ipak poštuju. Potrebno je nastaviti praćenje sprovođenja PU po ovom pitanju kako bi se utvrdile dalje tendencije jer, kao što je rečeno, istraživanje EC „Stanište“ pokazuje da je u 2011. godini bilo angažovano više stručnih lica. Treba ipak imati u vidu da je to istraživanje sprovedeno na uzorku od 110 JLS dok je u ovom slučaju reč o 145 JLS, pa su stoga u tom smislu moguća statistička odstupanja.

U intervjuima sa predstavnicima JLS mogle su se čuti kritike u pogledu kvaliteta kao i stručnosti izrađivača studije. Prema navodima službenika opštine Pančevo, oko 20% studije o PU sadrži suštinski značajne elemente, dok su ostalo manje značajni detalji. No, kako ističu službenici opštine Knjaževac, bolje je imati i opširniju studiju nego da ključne informacije nedostaju. Mnogo veći problem postoji kada studije sadrže netačne, odnosno kopirane informacije iz drugih studija. Takva kritika iznesena je i na predlog projekta eksploatacije krečnjaka na Jeviku u opštini Knjaževac (u nastavku sledi detaljnije objašnjenje). Česta primedba koja se mogla čuti tokom intervjuâ kao i na održanim okruglim stolovima, odnosila se na to što lica koja izrađuju studiju o PU nemaju posebnu licencu za taj posao i da bi stoga trebalo zakonski uspostaviti licencu za izradu studije o PU. Međutim, nije bilo navoda među ispitanicima da se u pogledu angažovanja krši zakon u smislu člana 19 koji utvrđuje ovlašćenje za izradu studije o PU (visoka stručna sprema odgovarajućeg smera i pet godina iskustva ili zvanje odgovornog projektanta). U intervjuima sa predstavnicima lokalnih samouprava navedeno je da studije izrađuju lica inženjerske struke i da su često pored posebnih firmi angažovani prirodno-tehnički fakulteti, poput Elektrotehničkog ili Šumarskog fakulteta. Stoga se može reći da se minimalni uslovi izmenjenog člana 5 (stav 3, tačka a) Direktive o PU ipak poštuju u smislu da studiju o PU moraju da izrađuju kompetentni stručnjaci. Međutim, svakako da bi pozitivna mera bila da se uvedu i posebne licence za izradu studije o PU.



Ilustracija 4-6 Angažovanost stručnjaka u postupku procene uticaja na životnu sredinu.



Ilustracija 4-7 Sastav tehničke komisije za procenu uticaja na životnu sredinu na lokalnom nivou.

4.2.6. Uzimanje u obzir PU u postupku davanja saglasnosti

Sprovedena anketa među JLS ukazuje na različit način organizovanja poslova životne sredine u lokalnim samoupravama (ilustracija 4-8). Pitanje iz tabele se odnosi na celokupnu životnu sredinu, usled pretpostavke da je postojanje organa isključivo nadležnog za PU/SPU malo verovatno, što intervjui sa predstavnicima lokalnih samouprava i ankete potvrđuju. U gotovo polovini anketiranih JLS ne postoji poseban organ nadležan za životnu sredinu, dok je u trećini slučajeva reč o organu koji je deo veće celine kojoj životna sredina nije primarni fokus. U samo 14% slučajeva postoji

posebna organizaciona jedinica nadležna za životnu sredinu, koja nije u sklopu veće organizacione jedinice.[193] Takav primer je Grad Pančevo, gde u okviru Gradskog sekretarijata za zaštitu životne sredine postoji i posebno odeljenje za procenu uticaja, planova i programa.

Treba ipak ukazati da nepostojanje posebne organizacione jedinice na nivou JLS ne znači da postupak nužno mora biti lošeg kvaliteta. Štaviše, Direktiva o PU ostavlja mogućnost integrisanja PU u postojeće procedure (član 2). Kao što je navedeno u poglavlju 2.4, Austrija se smatra primerom dobre prakse gde su različiti postupci za dobijanje saglasnosti objedinjeni, uključujući PU. Međutim, treba imati u vidu specifični kontekst institucionalnih rešenja u konkretnoj zemlji. U slučaju Srbije, zakonom je uvedena posebna procedura PU, koja nije objedinjena sa postupkom dobijanja upotrebne dozvole. Zakon o PU, pritom ne zabranjuje da ista organizaciona jedinica nadležna za izdavanje upotrebne dozvole bude nadležna i za životnu sredinu. Ipak, nepostojanje posebne organizacione jedinice nadležne za PU povećava rizik da postupak bude formalnog karaktera, pošto organizaciona jedinica može imati druge prioritete od zaštite životne sredine i u tom smislu može doći do ne uzimanja u obzir rezultata PU prilikom davanja saglasnosti na projekat (protivno članu 8 Direktive o PU), odnosno do potencijalnog sukoba interesa (suprotno članu 9a Direktive o PU).

Intervjuisani predstavnici JLS ukazuju da se javljaju problemi u komunikaciji između lica koja se bave procenom uticaja i lica koja se bave građevinskim i urbanističkim poslovima (uključujući izdavanje upotrebne dozvole). Neki od tih problema se odnose na probleme u pogledu prisustva lica angažovanih u proceni uticaja u sastavu komisije za tehnički pregled objekta usled neusklađenosti člana 156 ZPI i člana 31 Zakona o PU (videti poglavlje 4.2), kao i usled generalno nedovoljnog upućivanja između dva zakona. Problemi u komunikaciji između republičkih organa nadležnih za PU odnosno graditeljstvo takođe se primećeni; ministarstvo nadležno za životnu sredinu ne dobija uvek obaveštenje o organizovanju tehničke komisije za pregled objekta u cilju imenovanja određenog lica da učestvuje u postupku niti dobija povratne informacije o rezultatima rada komisije. Na lokalnom nivou ukazano je na primere da predloženi projekat ne prođe kroz postupak PU kada je to potrebno, nego da umesto toga tek u fazi izgradnje (dakle nakon dobijanja građevinske dozvole) bude vraćen na postupak PU. Službenici lokalnih samouprava su ipak navodili da su takve aktivnosti bile učestalije u prošlosti, dok se sada ređe događaju. Istraživanje takođe nije potvrdilo postojanje slučajeva dobijanja upotrebne dozvole pre sprovođenja postupka PU.

Kao što je rečeno, Tabela 4-1 pokazuje da se postupci PU sprovode. Međutim, jasno je da postoje takvi rizici koji mogu dovesti u pitanje sprovođenje postupka PU pre davanja saglasnosti kao što član 2 Direktive o PU nalaže, odnosno dovesti u pitanje član 8 Direktive o PU, koji nalaže uzimanje u obzir rezultate postupka PU u postupku davanja saglasnosti u skladu sa načelom integralnosti. U oba slučaja navedena u tabeli 4-8 (postojanje i nepostojanje posebne organizacione jedinice), postoji rizik od ne uzimanja rezultata PU u obzir.

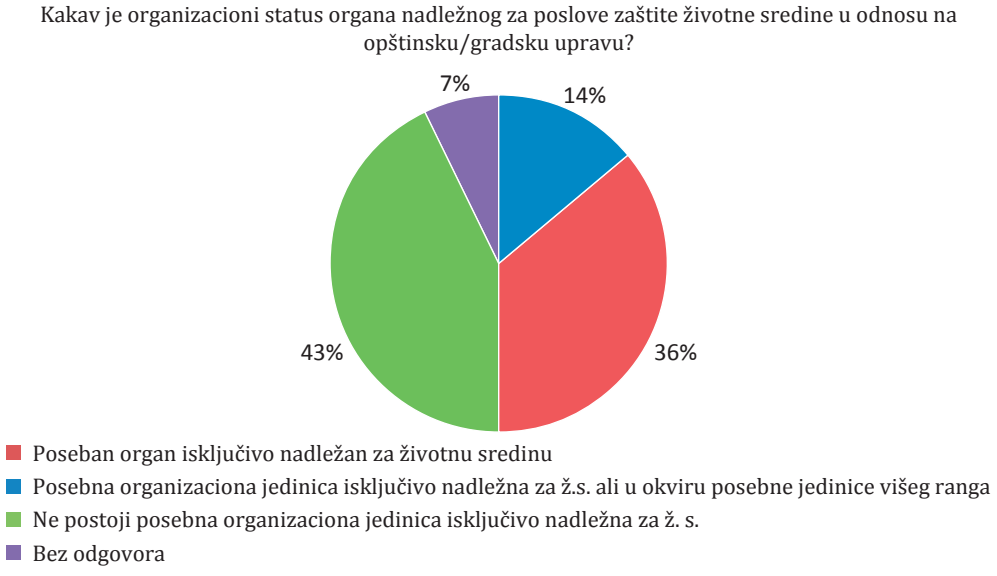
Istraživanje ne uključuje detaljnu analizu odnosa između PU i predloženih projekata, tj. koliko se PU zapravo uzima u obzir prilikom izdavanja građevinske i upotrebne dozvole, međutim, može se reći da takav rizik od ne uzimanja u obzir rezultata studije o PU i odluke o studiji prilikom izdavanja građevinske i upotrebne dozvole postoji. Sa druge strane, predstavnici lokalnih samouprava, poput Smedereva i Žitišta, navodili su i primere da se PU uzima u obzir prilikom odlučivanja o predloženom projektu, kao i da lice koje je učestvovalo u postupku PU učestvuje u radu tehničke komisije za pregled objekata. Predstavnici drugih lokalnih samouprava su takođe ukazivali na primere da se prilikom rada tehničke komisije razmatraju uslovi iz studije o PU tj. proverava primena uslova prilikom gradnje objekta čak iako se ne imenuje lice od strane organa nadležnog za PU, jer stručno lice ipak imenuje od lica koje je odgovorno za rad pomenute komisije.

Istraživanje stoga pokazuje da postoje različite ocene uzimanja u obzir propisanih

193 Osim što je deo lokalne uprave na čelu sa načelnikom.

uslova, te je stoga teško dati konačne ocene po ovom pitanju. Dodatne teškoće u utvrđivanju stanja u pogledu uzimanja u obzir rezultata PU prilikom izdavanja građevinske i upotrebne dozvole dolaze do izražaja usled toga što ZPI ne propisuje javno obaveštavanje o odlukama niti obrazloženje istih u vezi sa davanjem građevinske i upotrebne dozvole, usled čega srpsko zakonodavstvo nije usklađeno sa članom 9. Direktive o PU (više o ovom pitanju u poglavlju 3.2).

Bez obzira na pomenute primedbe, može se tvrditi da se minimalni zahtevi Direktive o PU iz člana 8 ipak poštuju, uz postojanje zakonskog i institucionalnog prostora za dodatna poboljšanja. Ovo je uslovni zaključak, koji ostavlja prostor i da se tvrdi da je poštovanje člana 8. Direktive nedovoljno, pošto je za davanje konačnih zaključaka o uzimanju u obzir rezultata PU potrebno izvršiti dodatna istraživanja i ostvariti pristup dodatnim podacima o tome kako nadležni organi nadležni za graditeljstvo donose odluke o davanju građevinske i upotrebne dozvole. Imajući u vidu odabrano rešenje zakonodavca da postoji posebna procedura za PU, trebalo bi težiti uspostavljanju posebnih organizacionih jedinica za životnu sredinu, uz ulaganje dodatnih napora da se poboljša institucionalna saradnja između jedinica nadležnih za životnu sredinu i graditeljstvo, kako bi se osiguralo poštovanje člana 8 Direktive o PU i načela integralnosti. Jedno od značajnih preduslova za poboljšanje takve saradnje i povećanje uticaja postupka PU na konačnu odluku o predloženom projektu jeste i povećanje usklađenosti između Zakona o PU i ZPI i pravilna transpozicija člana 9 Direktive o PU.



Ilustracija 4-8 Organizacione jedinice lokalnih samouprava koje se obavljaju poslove PU.

4.2.7. Obezbeđenje implementacije mera zaštite životne sredine

Intervjui sa predstavnicima javnog i civilnog sektora nude različite informacije u vezi sa mehanizmima nadzora lokalnih samouprava koji su im povereni Zakonom o PU (član 39). Lokalne samouprave uglavnom pozitivno ocenjuju rad inspektora, dok sa druge strane ministarstvo nadležno za životnu sredinu izražava sumnju u kvalitet rada inspekcije. Sličnog stanovišta je i Republička agencija za prostorno planiranje, koja dodaje da je problem lošeg rada inspekcija generalni problem, a ne samo u pogledu PU i SPU. Intervjui sa predstavnicima dve osobe iz civilnog društva kritikovali su rad inspekcije, usled politike ne zameranja (npr. ne podnošenje prijava protiv nadležnog lica ili nosioca projekta) i tumačenja propisa na način da se nadležnost odnosno obaveza inspekcije u konkretnom slučaju izbegava. U razgovoru sa predstavnikom

jedne nevladine organizacije naveden je primer da u slučaju kada objekat dobije građevinsku dozvolu a da nije pokrenut postupak davanja upotrebne dozvole, inspektor ne proverava stanje na terenu, jer nije izdata upotrebna dozvola, bez obzira na to što je objekat u realnosti možda već u funkciji. Kada je o SPU reč, ministarstvo vrši nadzor samo po prijavama predstavnika zainteresovane javnosti. U pogledu rada lokalnih samouprava, službenici opštine Žitište navode da nosioci projekta nekada pokušavaju da tokom realizacije projekta postupe suprotno odlukama iz postupka PU i dobijanja građevinske i upotrebne dozvole, ali da se pod pritiskom inspekcije mere zaštite životne sredine ipak poštuju. Tabela 4-3 pokazuje da se u proseku često vrši inspekcijski nadzor, kao i da je došlo do povećanja inspekcije u 2013. u odnosu na 2012. godinu. Pitanje je, međutim, kakav je kvalitet inspekcijskog nadzora. S tim u vezi je Tabela 4-2, koja pokazuje da lokalne samouprave prosečno raspolažu sa 1-2 inspektora za životnu sredinu, koji u nekim slučajevima obavljaju i druge poslove u oblasti životne sredine i inspekcijskog nadzora, te je stoga reč o malom broju službenika. Tokom intervjua sa predstavnicima lokalnih samouprava mogle su se čuti primedbe na nedostatak tehničkih kapaciteta, pre svega vozila za terenski obilazak, kao i opterećenost službenika obimom predmeta (koji se ne odnose samo na procenu uticaja), što svakako utiče na učestalost i kvalitet nadzora. Dodatne primedbe lokalnih inspektora za životnu sredinu odnosile su se na rad sudova u pogledu prijava za prekršaje i privredne prestupe (po članu 37 Zakona o PU).[194]

Ako se pogledaju zahtevi dopunjenog člana 8a(4) u kome se, između ostalog, traži od država članica da obezbede sprovođenje propisanih mera zarad sprečavanja, smanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata po životnu sredinu, mere nadzora mogu se dovesti u vezu sa takvim zahtevom. U tom smislu, na osnovu prikupljenih podataka, može se reći da se minimalni standardi Direktive o PU ipak poštuju, iako svakako treba uložiti dalje napore da se postojeće stanje u pogledu nadzora unapredi.

Mere praćenja implementacije uslova propisanih u studiji o PU nisu bile posebno obuhvaćene istraživanjem budući da u trenutku istraživanja stara Direktiva o PU nije predviđala postojanje mehanizama praćenja kao obaveze. Ovde treba napomenuti da je u razgovoru sa predstavnicima ministarstva nadležnog za životnu sredinu istaknuto kako ne postoji redovno izveštavanje lokalnih samouprava republičkim organima, niti je to zakonski obavezno, po pitanju implementacije PU i SPU na svojoj teritoriji, niti o tome kako se sprovodi postupak i vrši inspekcija. S tim u vezi, ne postoji ni nacionalna baza podataka u pogledu sprovedenih postupaka PU i SPU. U poglavlju 4.2.9 detaljnije će se predstaviti i problem u vezi sa činjenicom da u ubedljivoj većini slučajeva JLS ne objavljuju sadržaj glavne knjige na internetu. Stoga, ne postoji jasna slika o tome kakav je zapravo realni efekat PU i SPU na sprovođenje projekata, planova i programa na nivou svih lokalnih samouprava, između ostalog i zato što nema dovoljne razmene informacija između različitih nivoa vlasti.

Tabela 4-3 Nadzor u pogledu sprovođenja mera naloženih odlukama u postupku procene uticaja.

Broj izvršenih kontrola				
	JLS koje su odgovorile	2012. god.	2013. god.	Bez odgovora
Broj	145	1113	1328	0
Prosek po JLS	/	7,7	9,1	

194 Kritike sudova obično se svode na sledeće: postupci često dugo traju; postoje problemi u pogledu veštačenja i potrebe dokazivanja direktne veze između optuženog i nanete štete; usled dužine trajanja dolazi do zastarevanja postupaka; sudovi često nisu dovoljno upućeni u konceptualne i tehničke aspekte PU; u slučaju izricanja novčanih kazni, obično je reč o malom iznosu i stoga nemaju odvraćajuće dejstvo.

4.2.8. Konsultacije nadležnog organa sa zainteresovanim organima i organizacijama

Intervjui sa službenicima lokalnih samouprava navode da se zainteresovani organi i organizacije konsultuju u postupku odlučivanja o PU. Lokalne samouprave sarađuju i razmenjuju informacije sa susednim gradovima i opštinama. Takođe se po potrebi obaveštavaju Zavod za zaštitu prirode, Zavod za zaštitu spomenika, protivpožarne službe, mesne zajednice itd. Mišljenja se traže od ministarstva odnosno pokrajinskog sekretarijata nadležnog za životnu sredinu, uglavnom usled nejasnoća po pitanju primene kriterijuma za odlučivanje o potrebi za PU sadržanih u Uredbi o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. Mišljenja se takođe traže u pogledu obimnosti informacija za svaku fazu, kako bi se u slučaju pokretanja upravnog postupka izbeglo različito tumačenje Zakona o PU. Međutim, ne postoji obaveza da se ministarstvo prepozna kao zainteresovani organ, već od lokalne samouprave zavisi da li će se obratiti nadležnom ministarstvu. Sa druge strane, jedno od nedostataka postojećeg sistema jeste odsustvo generalnih zvaničnih uputstava od strane ministarstva u pogledu vođenja postupka PU na lokalnom nivou, kao i uputstava za investitore i civilni sektor. Postojanje takvih vodiča i uputstava svakako bi olakšalo rad lokalnim samoupravama, pogotovo u postupku prve faze odlučivanja o potrebi za PU. Kao što je ranije navedeno, ne postoji ni obaveza lokalnih samouprava da redovno izveštavaju Ministarstvo o sprovedenim postupcima niti Ministarstvo ima sistem redovnog praćenja aktivnosti na lokalnom nivou u pogledu PU. U narednom poglavlju biće prikazan rezultat ankete prema kojoj u polovini slučaja lokalne samouprave šalju dopis zainteresovanoj javnosti kao i drugim zainteresovanim stranama. Postoji mogućnost da su JLS na različit način razumeli šta se misli pod zainteresovanim stranama, međutim poslati odgovori ukazuju na mogućnosti da obaveštavanje zainteresovanih organa i organizacija nije uvek na zadovoljavajućem nivou. Može se na osnovu dobijenih podataka ipak tvrditi da se minimalni zahtevi Direktive o PU iz člana 6.1 uglavnom poštuju, ali da bi trebalo povećati zakonske i institucionalne garancije koje npr. nudi portugalski i mađarski model (videti poglavlje 2.4), gde postoji obaveza konsultovanja određenih organa (nadležnih za prirodu, javno zdravlje, vode itd.).

4.3. Obaveštavanje i učešće javnosti u postupku

4.3.1. Obaveštavanje javnosti

Istraživanje pokazuje da JLS uglavnom ispunjavaju svoju zakonsku obavezu da obaveštavaju javnost. Na to ukazuju ne samo sve intervjuisane JLS već i republički i pokrajinski organi kao i NVO, predstavnici civilnog društva i izrađivači studija. Isti zaključak može se izvesti na osnovu sprovedene ankete sa JLS (ilustracija 4-9).

Ilustracija 4-9 Procenat JLS koje obaveštavaju javnost u pogledu postupka procene uticaja na životnu sredinu.

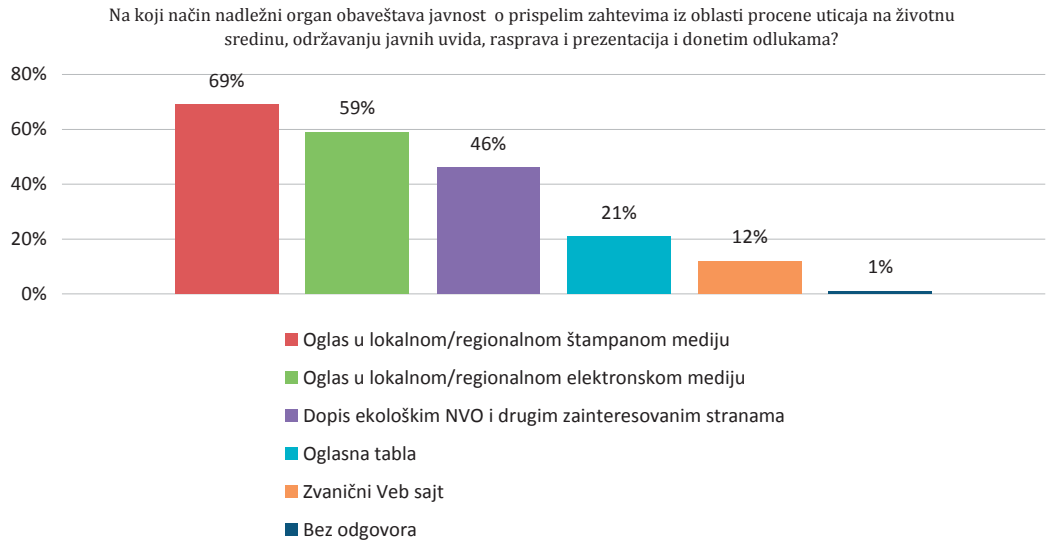
Anketa službenika JLS (ilustracija 4-10) pokazuje da je obaveštavanje putem lokalnog lista osnovni način obaveštavanja. Takav način obaveštavanja je i zakonski obavezujući (član 29 Zakona o PU) i stoga je deo standardne procedure u postupku procene uticaja. Problem je, međutim, što na osnovu pomenute ankete 31% JLS ne obaveštavaju javnost putem štampanih medija (mada to čine na druge načine, npr. putem elektronskih medija), iako Zakon o PU (član 29) nalaže da je nadležni organ dužan da javnost obavesti „putem najmanje jednog lokalnog lista." U odnosu na istraživanje EC „Stanište"[195] za 2011. godinu, primetan je blagi pad udela štampanih medija sa 74% na 69%, mada realne implikacije treba uzeti sa rezervom, jer je anketa EC „Stanište" obuhvatala 110 JLS, dok ova studija obuhvata 145 JLS.

Osim lokalnih štampanih medija, JLS javnost obaveštavaju i putem elektronskih medija (lokalna televizija, radio). Međutim, prema zahtevima nove Direktive o PU (član 6, stav 2), obaveštavanje javnosti elektronskim putem je obavezno pa stoga nije dovoljno imati udeo od 60% (bez obzira što

U pogledu korišćenja interneta u cilju obaveštavanja javnosti, osim korišćenja zvaničnih sajtova, postoje i dodatni primeri dobre prakse kao što je Knjazevac info (www.knjazevacinfo.com), internet portal putem koga JLS Knjaževac obaveštava javnost između ostalog i u pogledu PU i SPU. Informacije se prezentuju pismenim i vizuelnim putem u obliku, reportaža, zvaničnih obaveštenja i intervjua.

195 Ekološki centar Stanište. Reforma lokalne politike zaštite životne sredine u Srbiji i evropske integracije, Vršac, 2013, strana 83.

je reč o visokom udelu). Broj slučajeva korišćenja internet stranica za obaveštavanje je izrazito nizak, a zanimljiv podatak je da je i korišćenje oglasne table slabo zastupljeno. Nedovoljno korišćenje interneta može se povezati i sa odsustvom zakonske obaveze u članu 29 Zakona o PU (u kome se propisuje način obaveštavanja javnosti) da se obaveštavanje vrši elektronskim putem, uključujući internet. Konsolidovana Direktiva o PU iz 2011. godine takođe nije imala takav izričit zahtev. Međutim, prema izmenjenom članu 6(5) Direktive o PU, obavezno je obaveštavanje elektronskim putem - putem centralnog portala ili na drugi, javnosti pristupačan način. Stoga problem nedovoljnog korišćenja interneta dobija dodatno na značaju, jer nije u skladu sa novim ciljevima Direktive o PU. Pomenuta anketa odnosila se prevashodno na postupke PU, međutim, intervjui sa predstavnicima lokalnih samouprava kao i sa RAPP-om, pokazuju da je obaveštavanje štampanim, elektronskim putem i putem interneta (ne u svim slučajevima), uobičajen način obaveštavanja i u pogledu SPU.



Ilustracija 4-10 Način na koji JLS obaveštavaju javnost.

Kritike koje su se mogle čuti od intervjuisanih predstavnika civilnog društva, kao i iz komentara iznetih u anketama za NVO, ukazuju na to da je način obaveštavanja često formalne prirode i da se zaista ne vodi računa o efektivnosti obaveštavanja. Obaveštavanje preko lokalnog štampanog medija često ne dopire do javnosti zbog toga što je lokalni list slabo čitan, što se obaveštenje objavljuje u odeljcima lokalnih listova koji ne privlače naročitu pažnju čitalaca, zbog veličine formata obaveštenja ili položaja na stranici koji umanjuje vidljivost. Tokom sprovedenih intervjua sa predstavnicima NVO, navođeni su i primeri da neke JLS obaveštenja objavljuju u listu koji ne izlazi u relevantnoj JLS, već u susednoj JLS koja ne bi bila izložena uticajima predloženog projekta. Time se dodatno dovodi u pitanje efektivnost obaveštavanja javnosti, pa i sâmo poštovanje Zakona o PU (član 29) i pritom dovodi u pitanje efektivno učešće zainteresovane javnosti u postupku (zahtev Direktive o PU – član 6, stav 4).

Posebno mesto zaslužuje pitanje obaveštavanja zainteresovane javnosti putem dopisa. Ilustracija 4-11 pokazuje da je udeo dopisa skoro 50%, međutim, verovatno je da su ispitanici podrazumevali dopis ne samo zainteresovanoj javnosti, već i zainteresovanim organima i organizacijama. Međutim, dobijeni odgovor ipak ukazuje na udeo lokalnih samouprava koje koriste dopis kao način obaveštavanja. Intervjui sa JLS i NVO pokazuju da slanje dopisa često zavisi od dva faktora što je u skladu sa definicijom zainteresovane javnosti u Zakonu o PU (član 2). Prvi je da se određena organizacija identifikuje kao zainteresovana javnost i drugi da organizacija bude upisana u odgovarajući registar zainteresovane javnosti. Rezultati intervjua sa predstavnicima civilnog društva (ekološke NVO i jedan predstavnik akademske zajednice) ukazuju na postojanje arbitrarnosti kod nadležnih organa u pogledu utvrđivanja da li se određena

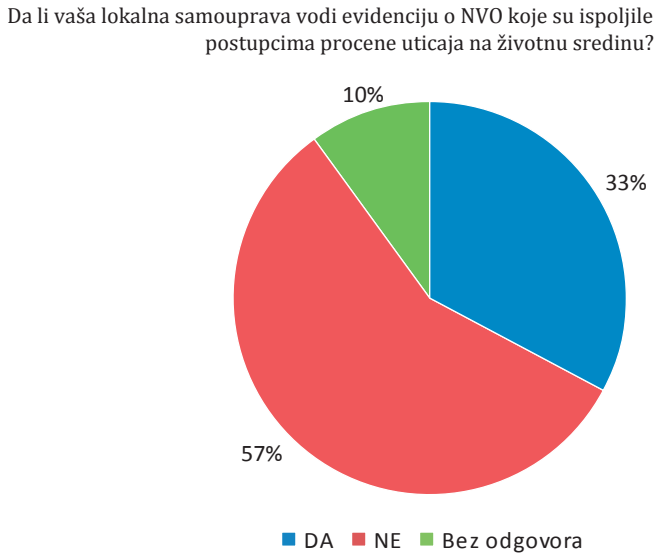
organizacija može smatrati zainteresovanom za postupak PU/SPU. Takva arbitrarnost može biti i usled ličnih i političkih interesa, usled koje se određene organizacije bliske donosiocu odluka identifikuju kao zainteresovana javnost, dok se druge izostavljaju. Drugi problem je taj što se od NVO očekuje se same prijave kao zainteresovana javnost ali, usled nedovoljnog obaveštavanja od strane nadležnih organa lokalne samouprave o samom postupku, NVO nemaju informaciju o neophodnosti i načinu na koji mogu da se prijave za upis u odgovarajući registar. Pritom, ilustracija 4-12 pokazuje da većina JLS ne vodi evidenciju o zainteresovanim NVO za učešće u postupku procene uticaja. Odsustvo evidencije ne mora nužno da bude problem ako je reč o manjim JLS u kojima postoji zanemarljivo ili nikakvo prisustvo takvih organizacija. Međutim, činjenica da gotovo dve trećine JLS ne vodi evidenciju, ipak predstavlja pokazatelj da JLS više mogu učiniti po pitanju organizovanja mehanizama za prepoznavanje zainteresovane javnosti. Ilustracija 4-12 pokazuje da prema navodima NVO dve trećine anketiranih NVO ne dobija dopise od strane JLS o postupku PU/SPU. Time se dodatno dovodi u pitanje adekvatnost obaveštavanja javnosti u cilju njenog efektivnog učešća što je jedan od zahteva Direktive o PU na osnovu člana 6(2). Pritom, treba napomenuti da većina NVO zna da ima pravo da od nadležnog organa traži redovno obaveštavanje (ilustracija 4-13). Međutim, pitanje je koliko su upoznati sa pravilima upisa na listu evidencije, kada ona postoji, bez čega lokalne samouprave verovatno neće poslati dopis niti identifikovati NVO kao zainteresovanu stranu. Iako ne treba restriktivno tumačiti član 2. Zakona o PU, činjenica je definicija zainteresovane javnosti podrazumeva da NVO treba da bude evidentirana kod nadležnog organa. Stoga odsustvo evidencije može u praksi dovesti do toga da dopis ne bude poslat ekološkim NVO, čak iako su potencijalno zainteresovane da učestvuju u postupku.

Ovde treba napomenuti da je teško generalno ocenjivati vrednost jednog načina obaveštavanja u odnosu na drugi. Intervjui sa JLS potvrđuju da starija populacija generalno slabo koristi internet i da je stoga lokalna štampa, radio ili televizija adekvatnije rešenje, iako se prema navodima sagovornika obaveštavanje za starije stanovništvo često zapravo izvodi neformalnim verbalnim putem. Sa druge strane, izvori informacija za mlađe stanovništvo je u velikoj meri internet, pogotovo u odnosu na štampane medije. Stoga je potrebno da se obaveštavanje prilagodi različitim navikama stanovništva u pogledu informisanja (kako modernim tako i običajnim) i da nadležni organi u skladu sa tim treba da planiraju način obaveštavanja, a ne samo radi poštovanja zakonskog minimuma. Konkretno, korisno je imati u vidu i rešenja koja je uvela Mađarska u pogledu obaveštavanja javnosti u skladu sa lokalnim običajem, i korišćenje fluorescentnih postera kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji (videti poglavlje 2.4). Takođe, primeri dobre prakse ukazuju na primer Estonije u kojoj postoji obaveza stavljanja celokupne dokumentacije na internet, dok je u Poljskoj obavezno postaviti obaveštenja na prometnim mestima i u blizini lokacije predloženog projekta. Prema tome, reč je o primerima dobre prakse, putem kojih se može osigurati kvalitetnije obaveštavanje javnosti, čime se obezbeđuju mogućnosti i za efektivno učešće zainteresovane javnosti u donošenju odluka kao što član 6(2) Direktive o PU propisuje.

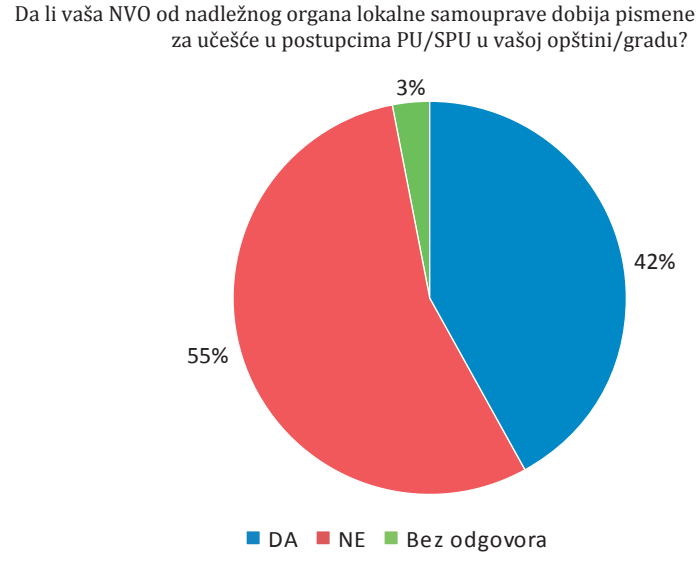
Direktiva o PU (izmene i dopune iz 2014. godine) nalaže da obaveštavanje treba da bude takvo da omogući „ranu i efektivnu“ participaciju javnosti, obaveštavanje „adekvatnim sredstvima“ uz obavezno obaveštavanje elektronskim putem i omogućavanja da „relevantne“ informacije budu dostupne javnosti elektronskim putem u odgovarajućem vremenskom periodu (član 6., stav 2., 5., i 6.). Istraživanje pokazuje da nadležni organi redovno obaveštavaju javnost, ali je pitanje da li su načini obaveštavanja adekvatni, odnosno da li načini obaveštavanja služe samo ispunjavanju zakonske norme ili stvarnom omogućavanju efektivnu participaciju javnosti. Ovde treba istaći i da je pregledom sajtova 145 lokalnih samouprava identifikovan značajan propust u radu lokalnih samouprava usled potpune nedostupnosti baza podataka (tabela 4-14) zasnovanih na glavnoj knjizi preko sajtova lokalnih samouprava. Reč je pritom o obavezi prema članu 2. Pravilnika o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu[196]. Osim na nivou lokalnih samouprava, navedena baza podataka ne postoji ni na sajtu Mini-

196 Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS“, br 69/2005).

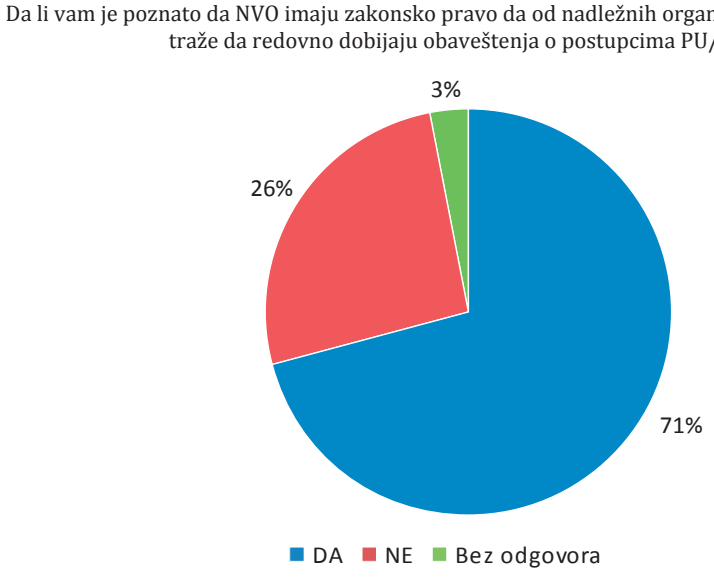
starstva poljoprivrede i zaštite životne sredine, ali postoji na sajtu pokrajinskog Sekretarijata za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine. Zakon o PU takođe ne sadrži obavezu obaveštavanja elektronskim putem i pristupa informacijama putem interneta (sem za javnu knjigu što se takođe ne poštuje) mada su takvi načini obaveštavanja u praksi već prisutne u određenoj meri, pogotovo u pogledu obaveštavanja putem TV i radija. Kada se uporede sve prikupljene informacije u pogledu obaveštavanja javnosti, može se reći da se minimalni standardi Direktive o PU u pogledu obaveštavanja javnosti ipak poštuju, jer sve JLS obaveštavaju javnost i to čine na različite načine (štampani mediji, elektronski mediji, dopisi itd.). Takvom ocenom međutim ne mogu se zanemariti prethodno iznete kritike te se može zaključiti da se minimalni standardi poštuju ali da otvorene mogućnosti za drugačija tumačenja. Činjenica je da se postojeće stanje svakako može poboljšati, posebno u pogledu obaveštavanja javnosti elektronskim putem.



Ilustracija 4-11 Vođenje evidencije o ekološkim NVO od strane lokalnih samouprava.



Ilustracija 4-12 Procenat lokalnih samouprava koje šalju dopise ekološkim nevladinim organizacijama.



Ilustracija 4-13 Upoznatost ekoloških NVO o svojim pravima u pogledu PU/SPU.

Ilustracija 4-14 Postojanje baza podataka na zvaničnim sajtovima lokalnih samouprava o sprovedenim postupcima PU zasnovanih na glavnoj knjizi.

4.3.2. Učešće zainteresovane javnosti

Tabela 4-4 prikazuje broj održanih rasprava u JLS i broj prisutnih građana za 2012. i 2013. godinu u vezi sa PU. Ukupan broj održanih rasprava je gotovo identičan broju predatih zahteva za davanje saglasnosti za studiju o proceni uticaja (uporediti sa tabelom 4-1), te se može zaključiti da se javne rasprave redovno održavaju, kada se pokrene postupak odlučivanja o studiji o PU u skladu sa Zakonom o PU (član 20.). Pritom, manji broj prisutnih građana u 2013. u korelaciji je sa manjim brojem održanih rasprava u istom vremenskom periodu. Tabela 4-4 ukazuje na veoma nizak odziv građana na lokalnom nivou; tokom intervjua je ukazano na generalno nisko učešće javnosti

Primer dobre prakse: Procena uticaja zatečenog stanja za baznu stanicu u Užicu. U 2010. godini u postupku je bila procena uticaja zatečenog stanja za baznu stanicu postavljenu na krovu Učiteljskog fakulteta u Užicu. Reč je o zoni povećane osetljivosti zbog okolnih objekata (fakultet, nekoliko škola, crkava, vojni i stambeno-poslovni objekti) na rastojanju ne većem od 100 metara, s obzirom na negativne efekte zračenja po stanovništo. Nakon odluke da je potrebna studija o PU, organizovana je javna rasprava na kojoj je prisustvovalo oko 20-ak ljudi, uključujući i stručnjaka za elektromagnetno zračenje. Pod uticajem mišljenja zainteresovane javnosti, tehnička komisija je donela odluku da se studija vrati nosiocu projekta na dopunu. Traženo je da se pojedine tačke elektromagnetnog zračenja ponovo izmere, da se snop tj. antena bazne stanice pomeri udesno i da se signal usmeri na ulicu između stambenih zgrada. Naknadno su tražena i dopunska merenja koja nisu bila obuhvaćena prvobitnom studijom. Tek kada je nosilac projekta ispunio tražene zahteve, tehnička komisija je dala saglasnost za studiju o PU.

uticaja zatečenog stanja za postrojenje za upravljanje neopasnim otpadom. S druge strane, postoje primeri javnih rasprava, poput rasprave održane u Prijepolju povodom predloga projekta izgradnje hidroelektrana na Limu, koje su se odvijale u negativnoj atmosferi i kulminirale fizičkim incidentima, nakon čega je postupak davanja saglasnosti na studiju o PU prekinut[198]. Iako taj događaj ne spada u česte primere, ipak ukazuje da je potrebno dodatno vreme i napor da se princip učešća javnosti u praksi u potpunosti prihvati.

i u pogledu davanja mišljenja na izveštaj o SPU. Intervjui i ankete takođe ukazuju i na specifične primere potpunog odsustva zainteresovane javnosti u javnim raspravama (u vezi sa studijom o PU), dok sa druge strane postoje i primeri natprosečnog odziva građana poput Knjaževca i Užica (videti odeljke ispod)[197] gde je pritom njihovo učešće uticalo na odluku o studiji o PU. Primer većeg učešća građana je i grad Smederevo u kome je oko desetak građana 2013. godine učestvovalo u javnoj raspravi povodom postupka procene

Primer dobre prakse: Procena uticaja za predlog kamenoloma na Jeviku, Knjaževac. U postupku je bila procena uticaja za predlog projekta izgradnje kamenoloma na Jeviku kod Knjaževca. Za postupak je bilo nadležno republičko ministarstvo u oblasti zaštite životne sredine. Na javnoj raspravi održanoj 27.03.2014. prisustvovalo je oko stotinu građana što je izrazito visok broj prisutnih u Knjaževcu, ali i na nivou čitave zemlje. Predstavnici zainteresovane javnosti su pripremili i prezentaciju na kojoj su ukazali na činjeničnu neutemeljenost studije o PU za predloženi projekat (netačni podaci o vodotokovima, udaljenosti od naseljenih mesta itd.). Slične kritike iznele su i lokalne vlasti. Kao krajnji ishod, Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine donelo je Zaključak o prekidanju postupka. Kao glavni razlog navedeno je nerešeno prethodno pitanje, jer je nosilac projekta u međuvremenu izgubio pravo službenosti na predmetne parcele i zato što mu je iz istih razloga odbijen zahtev za eksploataciono pravo u postupku kod Ministarstva prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja. Međutim, u Zaključku se ukazuje i na ishod javne rasprave: „Konstatovano je da meštani i predstavnici SO Knjaževac imaju brojne primedbe na studiju, kao i na mogućnost da se na predmetnoj lokaciji realizuje eksploatacija krečnjaka." Stoga postoji valjana pretpostavka da je jedan od razloga prekida postupka bio i uticaj zainteresovane javnosti.

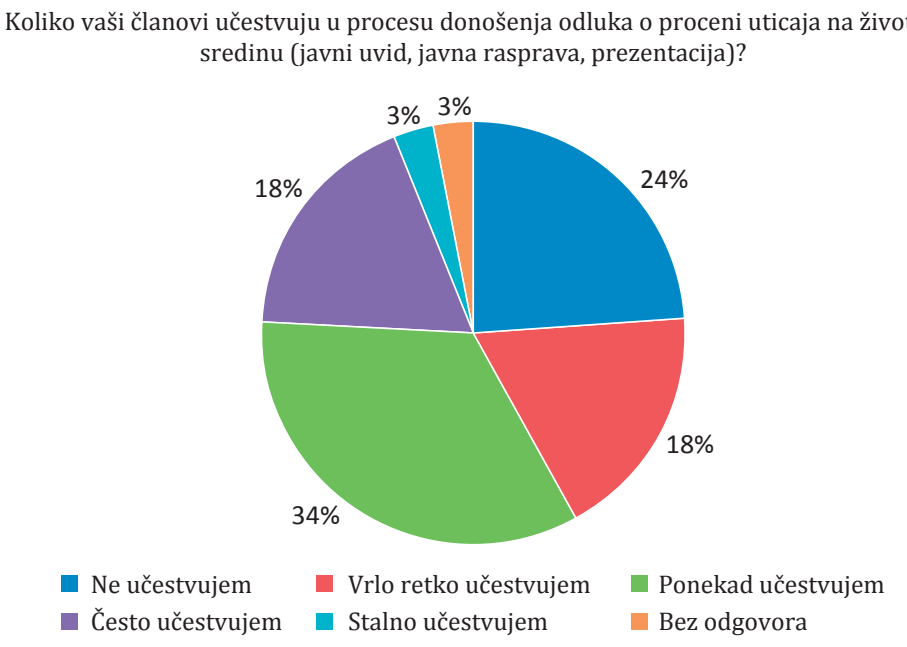
197 Podaci za Užice dobijeni su u razgovoru sa službenicima Gradske uprave Užica 09.04.2014. Podaci za Knjaževac dobijeni su u razgovoru sa službenicama Opštinske uprave Knjaževca 11.04.2014. godine i Zaključka o prekidanju postupka po predmetu „Zahtev o potrebi izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta eksploatacije krečnjaka kao TGK iz ležišta Jevik", K.P. 2221/4-8, KO Trgovište, SO Knjaževac (353-02-272/2014-05). Zaključak je dostupan na: http://eko.minpolj.gov.rs/wp-content/uploads/procena_uticaja/Zakljucak_3Javik.pdf a reportaža o slučaju na: http://knjazevacinfo.rs/arhiva-vesti/ekologija/7272-kamenolom-%E2%80%93-kamen-spoticanja.html

198 Više informacija dostupno na: http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2012&mm=08&dd=31&nav_category=12&nav_id=639275

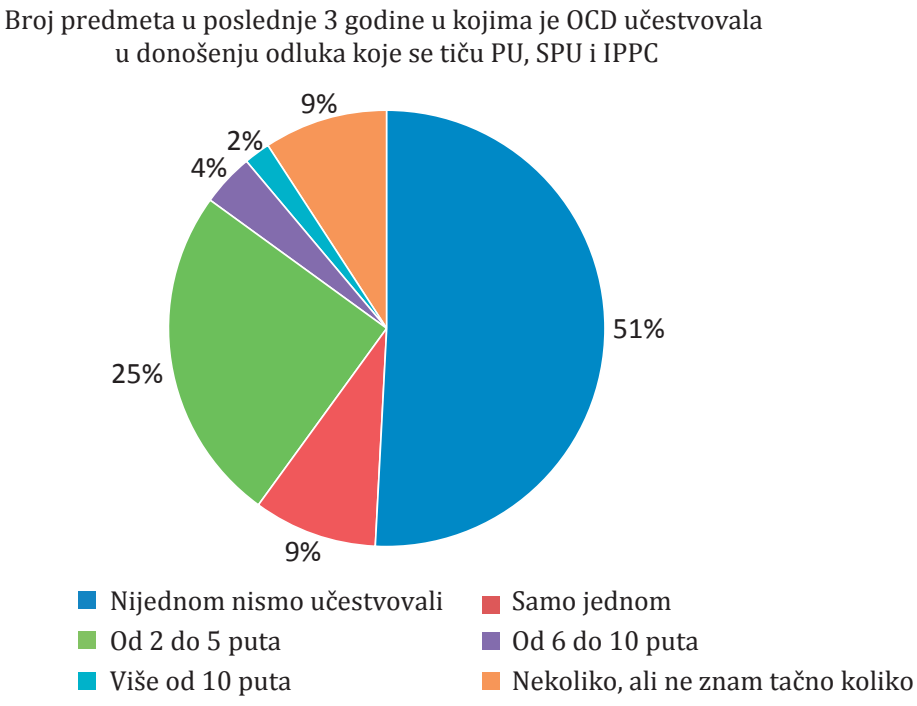
Ilustracija 4-15 prikazuje u kojoj meri NVO učestvuju u postupku. Može se primetiti da više od trećine organizacija ponekad učestvuje u postupku, dok gotovo polovina ili retko učestvuje ili ne učestvuje uopšte, a petina uvek ili često učestvuje. Ilustracija 4-16 prikazuje rezultate ankete koju su sproveli Todić *et al.* na većem uzorku (59 NVO), s tim što se učešće NVO ovde odnosi i na SPU i IPPC, a ne samo na PU. Međutim, podaci sa obe ankete ukazuju na tendenciju da oko polovina NVO retko ili uopšte ne učestvuje u postupku donošenja odluka. Nivo učešća je veći od učešća građana i predstavlja pozitivnu tendenciju, u smislu da je barem oko polovina ekoloških NVO aktivna u konsultacijama. Međutim, upravo zato što je reč o ekološkim NVO, može se reći da bi nivo trebalo da bude i značajno viši od postojećeg. Ilustracija 4-17 pokazuje da ubedljiva većina NVO zna da su zakonski prepoznate kao zainteresovana strana u postupku, te stoga treba tražiti druge razloge o uzrocima njihovog neučestvovanja.

Tabela 4-4 Broj održanih rasprava i prezentacija u postupku odlučivanja o studiji o PU.

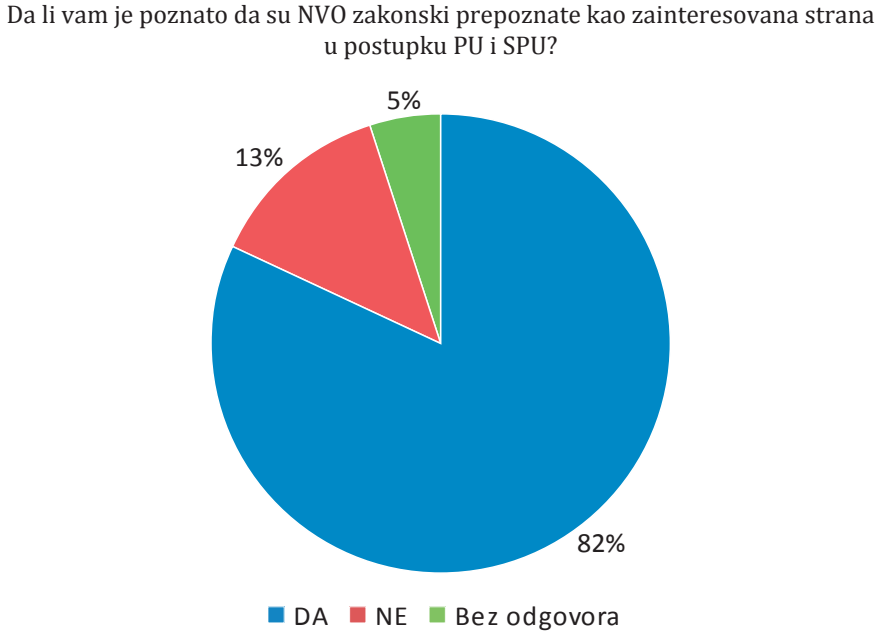
Broj javnih rasprava i prezentacija JLS u procesu odlučivanja o studiji PU				
	JLS koje su odgovorile	2012. god.	2013. god.	Bez odgovora
Broj	145	239	196	
Prosek po JLS	/	1,6	1,3	
Broj građana koji je bio prisutan (uzeo učešće) tokom javnih rasprava i prezentacija (u proseku)				
	JLS koje su odgovorile	2012. god.	2013. god.	Bez odgovora
Broj	145	482	449	
Prosek po JLS	/	3,3	3,1	



Ilustracija 4-15 Učešće NVO u procesu donošenja odluka u pogledu PU/SPU.



Ilustracija 4-16 Broj predmeta u kojima su NVO učestvovale u donošenju odluka koje se tiču PU, SPU i IPPC – u protekle 3 godine zaključno sa 2012. godinom.[199]



Ilustracija 4-17 Procenat NVO koje znaju da su zakonom prepoznate kao zainteresovana strana u postupku PU/SPU.

199 Todić D. Ignjatović M. Katić M. Plavšić P. Nadležnost i kapaciteti lokalne samouprave organizacija civilnog društva za primenu evropskih standarda u oblasti životne sredine. Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2012, strana 354.

Ilustracije 4-18 i 4-19 pokazuju da se ubedljiva većina JLS i NVO slaže oko stava da je učešće građana i NVO u postupku nedovoljno, gde je pritom negativni stav izraženiji kod NVO u poređenju sa JLS. U ovoj studiji 75% JLS je ocenilo učešće javnosti kao nedovoljno, dok je u slučaju istraživanja za 2011. godinu, koje je sproveo EC „Stanište“[200] 82% JLS dalo takvu ocenu. Ilustracije 4-20 i 4-21 pokazuju da se JLS i NVO u poprilično meri slažu i oko uzroka nedovoljnog učešća javnosti. Naime, većina JLS i NVO smatraju da je ključni uzrok problema nedovoljna informisanost javnosti. Takav stav je izraženiji kod NVO, dok je kod JLS reč o relativnoj većini. Trećina JLS uzrok nedovoljnog učešća javnosti vidi u nezainteresovanosti samih građana, što u tom slučaju implicira da JLS odgovornost za takvo stanje vide pre svega u građanima. Sa druge strane, činjenica je da gotovo trećina JLS uzrok nedovoljnog učešća javnosti vidi u nedostatku animiranja javnosti. To predstavlja pozitivan signal da određene JLS prepoznaju problem na takav način da i JLS imaju značajnu odgovornost u procesu povećanja učešća javnosti putem programa animiranja. Imajući u vidu nedovoljan nivo učešća javnosti (videti tabelu 4-4), jasno je da programi edukacije građana i podsticanja građanskog aktivizma predstavljaju značajan i logičan tok delovanja, imajući u vidu javni interes da se obezbedi što više informacija, transparentnosti i legitimnosti u postupku donošenja odluke. Treba istaći da, iako direktive o PU i SPU ne propisuju obavezu organizovanja edukativnih programa, Arhuska konvencija propisuje da će države potpisnice „obezbediti edukaciju u pogledu zaštite životne sredine i podizanja svesti u javnosti pogotovo u pogledu pristupa informacijama, omogućavanja učešća u procesu donošenja odluka i pravne zaštite u pitanjima životne sredine“.[201] Kao što je ranije pomenuto, Srbija je ratifikovala i integrisala Arhusku konvenciju u svoje pravo[202] tako da se navedene odredbe Konvencije odnose i na nju.

Ovde treba ukazati na to da se rezultati uglavnom podudaraju sa rezultatima istraživanja EC „Stanište“[203] za 2011. godinu, mada postoje razlike. Na primer, 2011. godine je više JLS (43%) problem nedovoljnog učešća građana videlo u neinformisanosti, veći udeo (35%) u nezainteresovanosti, veći udeo u nedostatku animacije (34%) i veći udeo u radu same lokalne samouprave (6%). Poređenjem rezultata dva istraživanja može se zaključiti da postoje kako pozitivne tako i negativne tendencije iz lokalnih samouprava za oba istražena perioda. U istraživanju Kroiss *et al.* u pogledu implementacije PU u deset lokalnih samouprava, zabeleženi su i komentari službenika da vremenske rokove za učešće javnosti treba skratiti, odnosno ograničiti mogućnosti učešća, kako bi se skratio postupak, jer javnost ionako nedovoljno učestvuje u postupcima. Ovakvih komentara nije bilo prilikom intervjua sprovedenih u postojećem istraživanju što može biti pokazatelj da se svest službenika povećala u pogledu značaja učešća javnosti (dodatne informacije iz civilnog društva, transparentnost, legitimitet) i da joj treba pružiti dovoljan vremenski okvir za učešće, bez obzira na to koliko ljudi u praksi učestvuje u postupku. Međutim, takvo se poboljšanje se ne može sa sigurnošću identifikovati, jer je reč o malom uzorku i dodatnoj činjenici da se JLS čiji su službenici bili intervjuisani, odnosno ispitani u dva istraživanja ,razlikuju.

Kao što je rečeno, NVO vide nedovoljnu informisanost civilnog sektora po pitanju postupka kao osnovni uzrok nedovoljnog učešća javnosti. S druge strane, NVO druge razloge nedovoljnog učešća objašnjavaju odsustvom sopstvenih kapaciteta i znanja, pogotovo kada je reč o manjim organizacijama. Trećina NVO neučestvovanje obrazlaže nevericom da će donosioci odluka prihvatiti mišljenja i da će se promene u PU i samom projektu zaista dogoditi. NVO su takođe ukazivale na odsustvo svesti i programa edukacije o značaju zaštite životne sredine. Neke NVO su navodile da građani ne žele

200 Ekološki centar Stanište. Reforma lokalne politike zaštite životne sredine u Srbiji i evropske integracije, Vršac, 2013, strana 82.
201 UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Adopted at the Fourth Ministerial Conference in the 'Environment for Europe' process. Aarhus, 25th June 1998, član 3.
202 Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine. „Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 38/09.
203 Ekološki centar Stanište. Reforma lokalne politike zaštite životne sredine u Srbiji i evropske integracije, Vršac, 2013, strana 86.

svojim prisustvom da daju dodatni legitimitet postupku koji se zapravo organizuje samo forme radi. Tome treba dodati i bojazan stanovništva, pogotovo u manjim sredinama, da se ne zamere lokalnim političkim strukturama od kojih često u velikoj meri zavise. Komentari NVO datih u okviru ankete i neposrednog razgovora ukazuju da lokalne samouprave mogu imati i otvoreno neblagonaklon stav u pogledu saradnje sa civilnim društvom što obeshrabruje NVO i građane da uzmu učešće. Slične komentare (formalizam u vođenju postupka, nedostatak informacija, ignorisanje javnosti itd.) prijavile su i NVO u istraživanju koje su sproveli Todić *et al*.[204] kao razloge za neučestvovanje u postupku. Sa druge strane, paradoks neučestvovanja javnosti postaje očigledan kada se primeti da na osnovu ilustracije 4-21 NVO ne smatraju da će lokalna uprava zaštititi interes civilnog društva bez učešća NVO. Dobijeni odgovori NVO mogu se stoga sažeti u paradoksalan stav da u obe varijante (učestvovanje i neučestvovanje) javnost jeste na gubitku, a time i postupak PU jer se umanjuje raspoloživost informacija donosiocu odluka kao i transparentnost i legitimnost odluke.

Istraživanje se nije bavilo radom pravosuđa odnosno pravom na pravnu zaštitu, jer je fokus bio pre svega na institucionalnim pitanjima i radu organa javne uprave. Međutim, neke informacije su ipak prikupljene. Naime, u razgovoru sa advokatom koji zastupa zainteresovanu javnost istaknuto je da upravni postupci i upravni sporovi često demotivišu pripadnike zainteresovane javnosti da u takve postupke ulaze. Prema rečima advokata, u upravnim postupcima su organi javne uprave više naklonjeni investitoru nego zainteresovanoj javnosti, a kada slučaj dođe pred Vladu (kada je ministarstvo nadležno za PU), njen stav je da se posluša mišljenje nadležnog ministarstva za životnu sredinu. Upravni sporovi se karakterišu veoma dugim postupcima (što je i generalna tendencija u pravosuđu) koji takođe deluju obeshrabrujuće na zainteresovanu javnost. Ovde je reč o jednom iskazu i stoga ne treba izvlačiti konačne zaključke, međutim, navedeni podaci mogu pružiti neke od smernica za dalje istraživanje odnosa učešća zainteresovane javnosti u postupku PU i pitanja pravne zaštite.

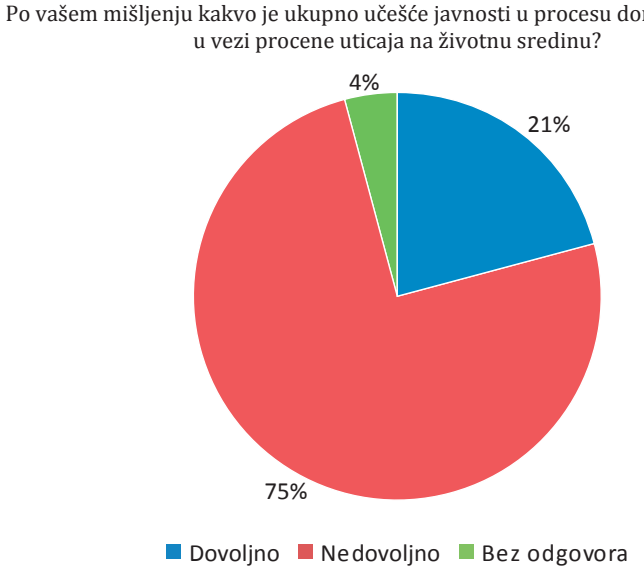
Sa druge strane, intervjui sa predstavnicima lokalnih samouprava ukazuju na to da se učešće građana često dešava iz egoističkih pobuda, a ne brige za šire ekološko i društveno okruženje, da su izneseni stavovi neargumentovani i nekonstruktivni, da se razgovori svode na imovinske rasprave, na kritiku projekta bez ekoloških implikacija, da dolazi do zloupotreba (npr. nosilac projekta utiče na javnost da radi u njegovom interesu) itd. Potrebno je stoga sagledati obe strane i prepoznati eventualne sličnosti pozicija civilnog i javnog sektora, tim pre što u praksi nije uvek reč o polarizovanim grupacijama. Kao što je rečeno, stav i NVO i JLS jeste da je učešće javnosti nedovoljno i da je neinformisanost osnovni razlog za takvo stanje. Sintezom prikupljenih podataka, može se reći da postoje grupe u civilnom i javnom sektoru koje nisu spremne da sarađuju sa drugom stranom (zatvorenost uprave, nezaintersovanost građana) kao i primeri da građani nemaju kapacitete, a da JLS to prepoznaje i želi da doprinese programima animacije. Stoga se može reći da su i JLS i NVO na neki način „u pravu“ i da treba prepoznati mogućnosti zajedničkog rada u cilju poboljšanja efektivnosti učešća građana.

Treba ukazati na posebnu odgovornost lokalne samouprave na osnovu domaćih propisa kao i u vezi sa ispunjavanjem ciljeva Direktive o PU, budući da su JLS u domaćim propisima prepoznate kao jedne od nadležnih organa. U pogledu standarda EU, ključan je već navedeni član 6(4) koji nalaže da će zainteresovanoj javnosti biti date „rane i efektivne mogućnosti da učestvuju u postupku donošenja odluke […] dok su sve opcije otvorene pre davanja saglasnosti“. Zahtev za „efektivnim“ mogućnostima učešća nije jednostavno egzaktno odrediti. Međutim, podaci predstavljeni u ovom poglavlju mogu nam ukazati na slabo učešće građana, relativno veće učešće NVO, što ipak i javni i civilni sektor sveukupno ocenjuju kao nedovoljno učešće zainteresovane javnosti (tabele 4-18 i 4-19). Pošto je neinformisanost ključni razlog koji su i JLS i NVO identifikovale, identifikovan problem se može povezati sa malim mogućnostima za efektivno učešće javnosti, s obzirom na ogromni značaj informisanja. Na sličan način

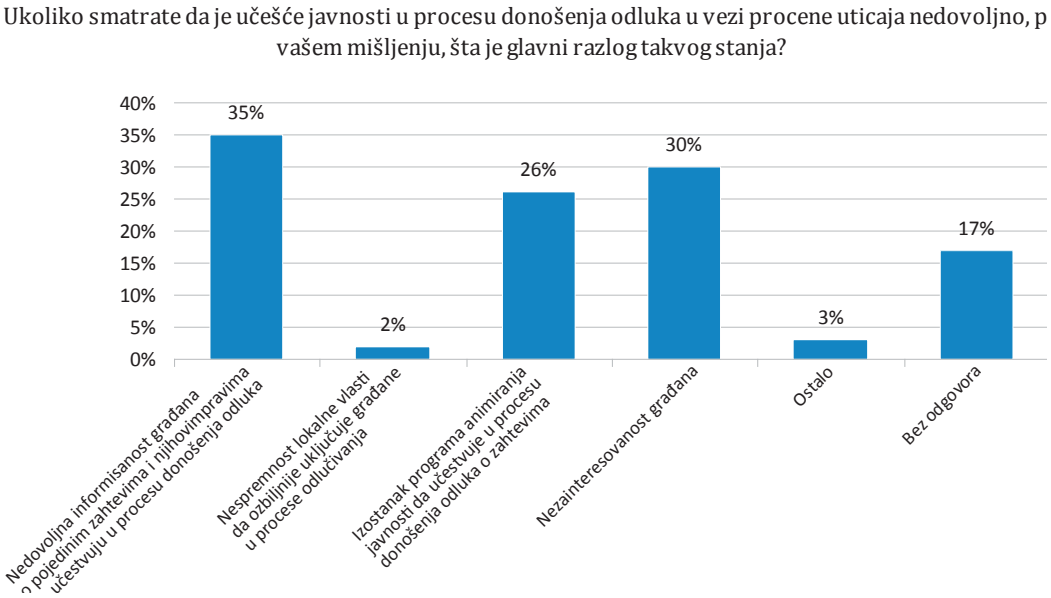
204 Todić D. Ignjatović M. Katić M. Plavšić P. Nadležnost i kapaciteti lokalne samouprave organizacija civilnog društva za primenu evropskih standarda u oblasti životne sredine. Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2012, strana 363.

„mogućnost efektivnog učešća“ može se povezati i sa programima animacije, odnosno nepoverenjem koje su mnoge NVO izrazile. Međutim, može primetiti da učešće javnosti, ma koliko skromno bilo, ipak postoji, da takođe postoje primeri dobre prakse i da se takvo učešće izvodi u skladu sa zakonom pre davanja saglasnosti, dok su sve opcije otvorene u sve tri predviđene faze postupka. Stoga se u pogledu učešća javnosti može reći da su minimalni standardi EU ispunjeni, ali da je svakako moguće raditi na dodatnim poboljšanjima od strane nadležnog organa uz podršku NVO, u cilju efektivnijeg učešća javnosti u PU.

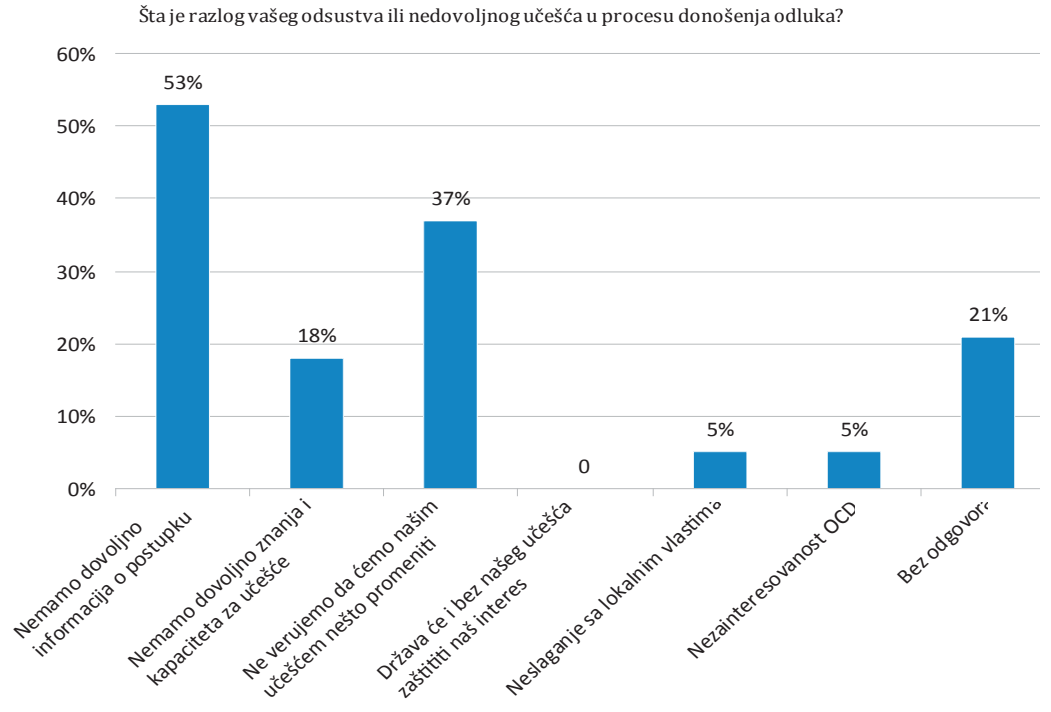
Ilustracija 4-18 Ocena NVO o sadašnjem stepenu učešća javnosti u postupku PU/SPU.



Ilustracija 4-19 Ocena JLS o sadašnjem stepenu učešća javnosti u postupku PU/SPU.



Ilustracija 4-20 Uzrok nedovoljnog učešća javnosti na osnovu mišljenja službenika JLS.



Ilustracija 4-21 Uzrok nedovoljnog učešća javnosti na osnovu mišljenja predstavnika NVO.

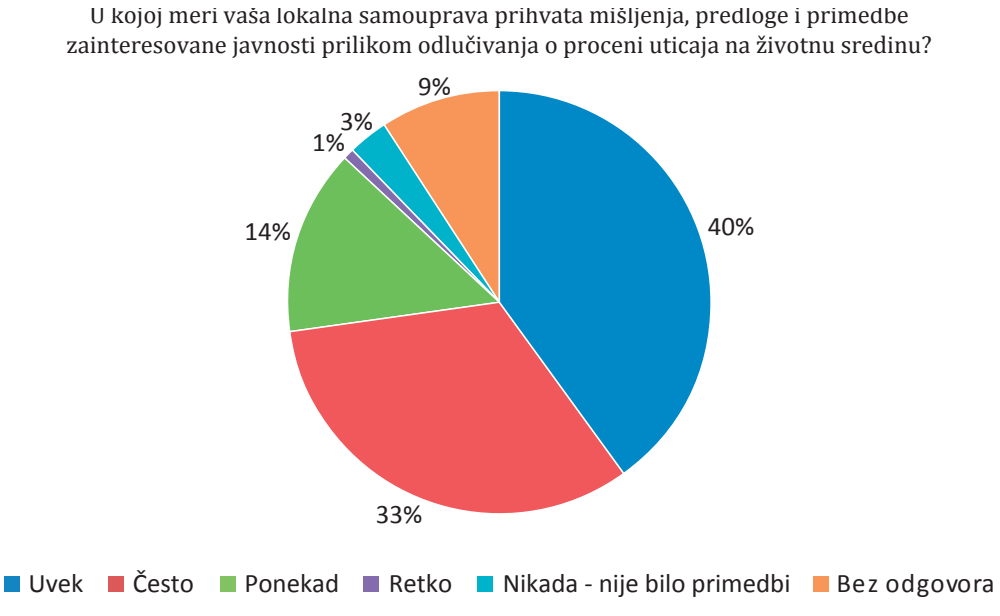
4.3.3. Razmatranje mišljenja javnosti

Na osnovu ilustracije 4-22 stiče se utisak da JLS u ubedljivoj većini uvek prihvataju mišljenje zainteresovane javnosti. Međutim, ovakve tvrdnje su pod znakom pitanja, počev od toga da je u anketama često odgovarano da se mišljenja uvek prihvataju ako su argumentovana – o čemu zapravo odlučuje nadležni organ. Međutim, ilustracija

4-23 pokazuje rezultate ankete za NVO koje su navele da u polovini slučajeva nadležni organ nije prihvatio mišljenje NVO. Pritom, treba imati u vidu da je većina NVO dostavljala mišljenje tokom učešća u postupku (ilustracija 4-24). Treba ukazati na činjenicu da ni po domaćim, ni po propisima EU, nadležni organ nema obavezu da prihvati mišljenje zainteresovane javnosti, kao ni da mišljenja javnosti ne moraju nužno da budu kvalitetna. Međutim, navedeni podaci ipak mogu služiti kao generalni pokazatelj u kojoj meri se, generalno govoreći, mišljenje javnosti uzima u obzir.

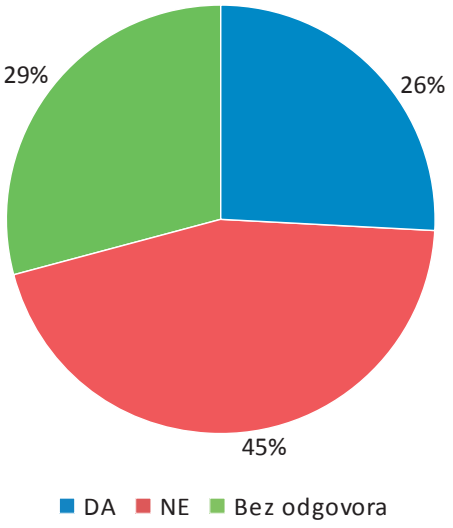
Kao što je rečeno, pitanje je da li se mišljenja prihvataju u tolikoj meri u kojoj navode lokalne samouprave. Međutim, iz navedenih statistika se ipak može primetiti da se u određenoj meri mišljenja javnosti uzimaju u obzir, što je pozitivan trend. Bez analize konkretnih postupaka podnesenih mišljenja i odluka nadležnih organa po tim pitanjima, teško je jasno utvrditi do koje mere se mišljenja zainteresovane javnosti uzimaju u obzir i u kojoj meri su takva mišljenja uvek tematska i dobro obrazložena. Intervjui sa predstavnicima lokalnih samouprava ukazuju da predstavnici zainteresovane javnosti često ne daju mišljenja u vezi sa temom, kao i da mišljenja nisu dovoljno dobro argumentovana. Sa druge strane, stav NVO je često takav da JLS ignorišu i obeshrabruju ekološke NVO i građane da učestvuju u postupku i daju mišljenje. Odmeren zaključak bi stoga bio da se mišljenja ipak uzimaju u obzir, iako verovatno ne u većini slučajeva. Primeri Knjaževca i Užica (poglavlje 4.3.2) ukazuju da zaista postoje primeri dobre prakse u pogledu uzimanja mišljenja zainteresovane javnosti u obzir i njenog uticaja na donosioce odluka.

Pritom, ovde treba ponovo ukazati na pravne nedorečenosti, navedene u poglavlju 3.2 (analiza domaćih propisa u vezi sa PU). Naime, iako Direktiva o PU nalaže da se rezultati konsultacija moraju uzeti u obzir prilikom davanja saglasnosti na odluku (član 8) i da obaveštavanje javnosti o donetoj odluci mora sadržati i obrazloženje kako su konsultacije sa javnošću uzete u obzir, ni Zakon o PU, ni ZPI ne sadrže takve odredbe. Pritom, ZPI uopšte ne sadrži odredbe da je potrebno obavestiti javnost o odluci o davanju upotrebne dozvole što je obavezno po članu 9 Direktive o PU. Zbog toga nedostaci zakonskih rešenja u Srbiji mogu negativno uticati i na praksu uzimanja u obzir mišljenja zainteresovane javnosti. Sa druge strane, postoje primeri poput Mađarske, kojoj donosilac odluke (inspektorat ministarstva za životnu sredinu) mora da ponudi pravno, faktičko i profesionalno obrazloženje kako je mišljenje javnosti uzeto u obzir.



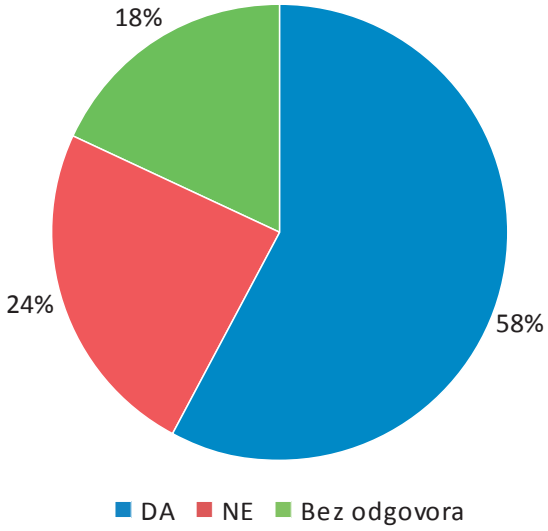
Ilustracija 4-22 Stav službenika JLS o tome koliko lokalne samouprave prihvataju mišljenje javnosti.

Ako ste upućivali primedbe, mišljenja ili predloge, da li ih je nadležni organ lokalne samouprave u toku postupka procene uticaja prihvatio (uzeo u obzir)?



Ilustracija 4-23 Stav predstavnika NVO o tome koliko lokalne samouprave prihvataju mišljenje javnosti.

Ako ste učestvovali na javnim raspravama, da li ste upućivali primedbe, mišljenja i predloge na sadržaj studija o proceni uticaja?



Ilustracija 4-24 Procenat NVO koje upućuju primedbe, mišljenja i predloge na sadržaj studija o PU.

4.4. Ocenjivanje kriterijuma implementacije Direktive o PU na lokalnom nivou u pogledu institucionalnih mehanizama i učešća javnosti

Rezultati analize implementacije PU u na lokalnom nivou sažeti su u tabeli 4-5, izrađenoj u skladu sa kriterijumima i načinom ocenjivanja iznesenim u poglavlju 2.5. Može se videti da u svakoj oblasti, sem u pogledu sprečavanja sukoba interesa, lokalne samouprave ispunjavaju minimalne standarde EU, međutim, uglavnom ne na visokom nivou. Kriterijum u pogledu obaveštavanja elektronskim putem se takođe može oceniti kao nedovoljan, međutim, istraživanje ipak priznaje da određeni udeo obaveštavanja postoji pogotovo u pogledu korišćenja televizije i radija. Međutim, svakako da je za potpunu transpoziciju novih standarda EU potrebno povećati obaveštavanje i dostupnost informacija elektronskim putem. Kao što je napomenuto u poglavlju 2.5, proces ocenjivanja svakako uključuje dozu subjektivnosti istraživača, jer prikupljeni podaci ne mogu osigurati potpunu egzaktnost prilikom analize datih podataka. Takođe, odabrani kriterijumi nisu jedini značajni, međutim, pretpostavka je da dati kriterijumi i podaci pružaju određenu sliku o stanju implementacije Direktive o PU u Srbiji; u tom smislu tabela 4-5 može omogućiti bolju orijentaciju prilikom izvlačenja krajnjih zaključaka o stepenu implementacije standarda Direktive o PU u Srbiji na lokalnom nivou.

Tabela 4-5 Ocena implementacije Direktive o PU na lokalnom nivou

Kriterijumi za ocenu implementacije Direktive o PU	**Izvor kriterijuma**	**Način cenjivanja 1 (najniže) – 5 (najviša) ocena**
Postojanje procedure za PU	Član 2 Direktive o PU	Postoji
Implementacija PU	Član 2 Direktive o PU	Postoji
Adekvatnost uspostavljenih procedura za ostvarenje ciljeva Direktive o PU	Član 3 Direktive o PU	2
Sprečavanje sukoba interesa	Dopunjeni član 9a Direktive o PU	1
Stručnost nadležnih organa	Izmenjeni Član 5 Direktive o PU	3
Stručnost izrađivača studije	Član 5 izmenjene i dopunjene Direktive o PU	2
Uzimanje u obzir PU u postupku davanja saglasnosti	Član 8 Direktive o PU	2
Obezbeđenje mera u cilju sprečavanja, umanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata po životnu sredinu	Dopunjeni član 8a Direktive o PU	2
Konsultacije sa zainteresovanim organima	Član 6 Direktive o PU	3
Rano i efektivno obaveštavanje javnosti	Član 6 Direktive o PU	2
Obaveštavanje i dostupnost informacija elektronskim putem	Izmenjeni član 6 Direktive o PU	2
Mogućnosti za rano i efektivno učešće građana dok su sve opcije otvorene	Član 6 Direktive o PU	2
Uzimanje u obzir mišljenja zainteresovane javnosti	Član 8 Direktive o PU	2

5. Opcije za dalji institucionalni razvoj u vezi sa implementacijom procene uticaja

Istraživački tim je uočio tri opcije za poboljšanje postojeće implementacije PU u Srbiji i one se suštinski zasnivaju na pitanju određivanja nadležnosti za implementaciju PU. Opcije su definisane kao: unapređeno postojeće stanje (opcija 1); integrisanje PU u postupak izdavanja saglasnosti (opcija 2); uređenje nadležnosti na osnovu značajnog uticaja projekta (opcija 3). U pregledu opcija biće samo uopšteno predstavljene tendencije institucionalnog razvoja u pogledu implementacije PU. Detaljne mere koje se mogu preduzeti u cilju poboljšanja implementacije PU i SPU date su u poglavlju 6 (Zaključci i preporuke).

Sledeći usvojeni način identifikacije kriterijuma i ocenjivanja implementacije Direktive o PU, tri opcije su predstavljene u tabeli ispod. Za razliku od prethodnih matrica, u ovoj je dodat i kriterijum „politička izvodljivost", na osnovu koga se utvrđuju mogućnosti da navedena opcija zaista bude realizovana. Kao i kod prethodnih matrica – 5 je najviša, a 1 najniža ocena i ona ukazuje da u tom slučaju ni minimalni standardi Direktive o PU nisu ispunjeni. Prilikom ocenjivanja, uzeta su u obzir poboljšanja u svakom kriterijumu, usled preporuka iznesenih u poglavlju 6 (Zaključci i preporuke). Stoga svaka od ovih opcija, uključujući i opciju 1, ima bolji rang od postojećeg stanja predstavljenog u poglavlju 4.4.

Tabela 5-1 Poređenje opcija za poboljšanje implementacije ciljeva Direktive o PU na lokalnom nivou

Kriterijumi za ocenu implementacije Direktive o PU	Opcija 1 – unapređeno postojeće stanje	Opcija 2 – integrisani model	Opcija 3 – nova podela nadležnosti
Postojanje procedure za PU/SPU	Postoji	Postoji	Postoji
Implementacija PU/SPU	Postoji	Postoji	Postoji
Adekvatnost uspostavljenih procedura za ostvarenje ciljeva Direktive o PU	3	4	5
Sprečavanje sukoba interesa	3	3	4
Stručnost nadležnih organa	3	3	4
Stručnost izrađivača studije o PU	3	3	4
Uzimanje u obzir PU i SPU u postupku davanja saglasnosti	4	5	4
Obezbeđenje mera u cilju sprečavanja, umanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata po životnu sredinu	3	3	4
Konsultacije sa zainteresovanim organima i organizacijama	4	4	5
Rano i efektivno obaveštavanje javnosti	3	3	4

Obaveštavanje i dostupnost informacija elektronskim putem	3	3	4
Mogućnosti za rano i efektivno učešće građana dok su sve opcije otvorene	3	3	3
Uzimanje u obzir mišljenja zainteresovane javnosti	3	4	4
Politička izvodljivost	4	3	2

5.1. Opcija 1 – unapređeno postojeće stanje

Opcija 1 bi podrazumevala zadržavanje postojećih nadležnosti prema kojima organ nadležan za životnu sredinu jeste odgovoran za PU, a nadležnost u smislu nivoa vlasti ostaje utvrđena na osnovu nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole. Međutim, u okviru postojećih nadležnosti bile bi moguće određene reforme. Jedna od njih je uspostavljanje sistema praćenja od strane republičkog organa o tome kako se sprovodi postupak PU. JLS bi imale obavezu da redovno izveštavaju republički i pokrajinski nivo o sprovedenim postupcima i donetim odlukama. Na taj način bi postojala jasna slika koja prikazuje gde postoje eventualni problemi u implementaciji PU, te bi republički ili pokrajinski organ mogao efektivnije da deluje kao i da na osnovu prikupljenih podataka sa lokalnog nivoa preporuči mere za dalje institucionalne reforme u ciklusu kreiranja politika. Radilo bi se na daljem jačanju kapaciteta, poput obuka službenika i regrutovanja lica koja po svojoj stručnosti najviše odgovaraju profilu službenika zaduženog za PU kao i inspektora za životnu sredinu. Stručnost izrađivača studije o PU takođe bi se povećala predviđanjem posebnih licenci za izradu ove studije, koje bi bile obavezne za tu delatnost. Sukob interesa bio bi rešen prebacivanjem nadležnosti sa lokalnog na republički/pokrajinski nivo u slučaju da je lokalna samouprava ili povezano lice ujedno i nosilac projekta, dok bi generalno bio zadržan postojeći sistem nadležnosti zasnovan na nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole.

U ovoj opciji, PU i dalje postoji kao zaseban postupak u odnosu na postupak izdavanja građevinskih i upotrebnih dozvola. Posebna lica zadužena za životnu sredinu u posebnim organizacionim jedinicama vode postupak PU. Radilo bi se na podizanju kapaciteta u smislu postojanja dovoljnog broja stručnih lica za obavljanje postupaka i za potrebe inspekcije, s tim što se u realnosti ne bi otišlo dalje od osrednjeg stanja, pošto bi podizanje kapaciteta na viši nivo podrazumevalo i veće troškove po lokalnoj samoupravi. Sukobi interesa bili bi smanjeni prebacivanjem nadležnosti sa lokalnog na nivo ministarstva, odnosno pokrajinskog sekretarijata u slučaju kada je lokalna samouprava ujedno i nosilac projekta. Međutim, posredni pritisci od strane političkih faktora, odnosno investitora nastavili bi se u drugim projektima, pošto bi lokalna samouprava i dalje davala veliki značaj povećanju investicija, bez obzira na pitanje zaštite životne sredine, kao i usled specijalnih interesa lokalnih političkih i privrednih aktera. Stručnost nadležnih organa bi se poboljšala usled većeg ulaganja u jačanje kapaciteta, ali se ne bi povećala iznad srednjeg nivoa, usled troškova i realnog manjka stručnjaka, pogotovo u manjim lokalnim sredinama. Stručnost izrađivača studije o PU bila bi poboljšana usled postojanja posebnih licenci za takvu delatnost, a poboljšani kapaciteti u pogledu broja službenika i njihove stručnosti bili bi u stanju da osiguraju da se kvalitetnije ocenjuju studije o PU, što bi uticalo i na bolji odabir izrađivača studije. PU bi se više uzimala u obzir kao posledica novih zakonskih rešenja, koja bi jasnije upućivala ZPI na odredbe Zakona o PU, uz otklanjanje neusklađenosti i nekonzistentnosti (npr. odredbe ZPI o radu tehničke komisije za pregled objekta). Pritom, mehanizmi praćenja obuhvatali bi i rad organizacionih jedinica i lica nadležnih za graditeljstvo, pa bi i takav pritisak doveo do većeg uzimanja u obzir postupka PU u postupku izdavanja građevinske i upotrebne dozvole. Poboljšani personalni i tehnički kapaciteti uticali bi pozitivno i na bolju saradnju sa zainteresovanim organima i organizacijama. Obaveštavanje, učešće i uzimanje mišljenja zainteresovane javnosti u obzir prilikom davanja

konačne odluke, takođe bi se poboljšalo usled poboljšanja načina obaveštavanja (internet, direktni dopisi) i obuka službenika za saradnju sa zainteresovanom javnošću i kampanja za animaciju građana. Međutim, do većih poboljšanja ne bi došlo, barem ne kratkoročno i srednjoročno gledano, usled pretpostavke da je potrebno još dosta vremena i edukativnih programa, kako za povećanje spremnosti lokalne samouprave za saradnju, tako i svesti građana o značaju učešća u postupku PU. Politička izvodljivost opcije 1 može se oceniti kao veoma visoka, s obzirom na to da institucionalno takva opcija već postoji i da bi stoga preduzete reforme bile manjeg obima i postepenog tempa, za šta nije potrebna izrazito velika politička volja od strane ključnih donosilaca odluka na republičkom, pokrajinskom i lokalnom nivou.

5.2. Opcija 2 – integrisani model

Osnovna odlika ovakvog institucionalnog rešenja bila bi jedinstvo propisa i postupka u pogledu PU i izdavanja građevinske i upotrebne dozvole. To bi se postiglo ugrađivanjem odredbi iz Zakona o PU i dotičnih podzakonskih propisa u ZPI odnosno podzakonske propise u pogledu planiranja i izgradnje. Prilikom objedinjavanja propisa, posebno bi trebalo voditi računa o pravilnom upućivanju između novog objedinjenog propisa i drugih propisa kao što je Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja nuklearnoj sigurnosti ili u slučaju *lex specialis*. Moguće je takođe zamisliti i jedan sveobuhvatniji sistem koji bi obuhvatao i postupke izdavanja drugih dozvola (IPPC, Seveso itd.) tako da bi takav sistem imao dosta sličnosti sa austrijskim (videti poglavlje 2.4) - sa napomenom da u Austriji lokalne samouprave nisu nadležne za PU. Opcija 2 bi podrazumevala postojanje jedne organizacione jedinice nadležne za izdavanje dozvola za izvođenje projekta, što bi bilo utvrđeno kao zakonska obaveza. Kako bi se obezbedilo da takav organ zaista uzima u obzir pitanja zaštite životne sredine, moguće je ostaviti zasebno lice, odnosno organizacionu jedinicu koja bi davala saglasnost na studiju o PU, što bi donekle bilo slično postojećem sistemu u pogledu SPU. Pritom, nadležnost bi i dalje ostala na postojećem nivou i određivala bi se prema nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole (na osnovu članova 133 i 134 ZPI).

Opcija 2 bi imala adekvatnije procedure u odnosu na opciju 1 pošto bi umesto zasebnih postupaka organizacionih jedinica došlo do racionalizacije rada u lokalnim samoupravama zajedno sa opštim daljim jačanjem kapaciteta. U pogledu sukoba interesa, situacija bi bila ista kao i sa opcijom 1, dakle, implementacije Direktive o PU bi bila na osrednjem nivou, jer bi određeni projekti bili prebačeni na nivo republike/ ministarstva kada je JLS i nosilac projekta. Mehanizmi praćenja bi takođe povećali objektivnost u radu, ali bi potencijalni pritisci donosilaca odluka i dalje postojali. Stručnost nadležnih organa bila bi ista kao i u opciji 1 pošto bi se jačanje kapaciteta odvijalo podjednakim tempom. Lica koja su stručna za PU radila bi zajedno sa licima nadležnim za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole. Stručnost izrađivača studije o PU takođe bi se poboljšala i podigla na srednji nivo. U pogledu uzimanja u obzir PU u davanju odluke o saglasnosti na predloženi projekat, stanje bi bilo iznad proseka i bolje u odnosu na opciju 1. Razlog je u tome što bi integrisani postupak, usled veće povezanosti usklađenosti različitih poslova i procedura koje se odnose na davanje saglasnosti (uključujući i procenu uticaja na životnu sredinu), doveo i do većeg razmatranja značajnih uticaja po životnu sredinu kao i značajnih štetnih efekata projekata prilikom donošenja konačne odluke. Jedini izuzetak bi moglo da predstavlja postojanje posebnih službenika odnosno organizacionih jedinica nadležnih da daju saglasnost na odluku lica nadležnih za integrisani postupak u vezi sa studijom o PU. To bi predstavljalo drugu pod-opciju u slučaju da je rizik suviše visok od integracije postupaka u smislu da se zanemare pitanja zaštite životne sredine usled drugih prioriteta organizacione jedinice i nadležnog organa uopšte. Obezbeđenje implementacije mera predviđenih postupkom PU bilo bi na istom nivou kao i kod opcije 1 tj. na nešto višem nivou nego što je to sada slučaj, usled daljeg jačanja lokalnih kapaciteta. Saradnja sa zainteresovanim organima i organizacijama bi nastavila da se poboljšava i raste do nivoa iznad

proseka. Obaveštavanje i učešće javnosti bi se postepeno poboljšavalo (nalik opciji 1), s tim što bi mišljenje zainteresovane javnosti verovatno bilo više uzimano u obzir, usled veće integrisanosti postupka. Međutim, politička izvodljivost opcije 2 je na srednjem nivou, pošto bi takva reforma zahtevala krupnije političke poteze, u uslovima u kojima već deset godina PU postoji kao odvojen postupak sa formiranim iskustvima i očekivanjima od strane različitih ključnih aktera.

5.3. Opcija 3 – nova podela nadležnosti

Opcija 3 podrazumevala bi takođe dalje reforme u pogledu jačanja kapaciteta, uspostavljanja mehanizama praćenja i sprečavanja sukoba interesa i drugih mera kao i kod prethodnih opcija. Osobenost opcije 3 u odnosu na opciju 1 i 2 je u tome što bi ona podrazumevala drugačiju logiku uspostavljanja nadležnosti za PU i sprovođenje nove raspodele nadležnosti. Umesto sadašnjeg kriterijuma po kome je nadležnost PU zasnovana na nadležnosti u pogledu izdavanja građevinske dozvole, novi sistem nadležnosti zasnivao bi se na tome kakav je mogući uticaj projekta na životnu sredinu usled svoje prirode, veličine i lokacije. Novom sistemu nadležnosti prethodila bi i sveobuhvatna analiza kako bi se projekti povezali sa mogućim značajnim uticajima i štetnim efektima po životnu sredinu i na osnovu toga utvrdile nove odnosno zadržale stare nadležnosti. Takva analiza uključivala bi i procenu kapaciteta postojećih nadležnih organa, pogotovo lokalnih samouprava. Zavisno od prirode, veličine i lokacije projekta kao i kapaciteta određene lokalne samouprave, utvrđivala bi se nadležnost u pogledu PU. U slučaju da projekat sa sobom nosi naročito značajne moguće uticaje (npr. realizacija u relativnoj blizini zaštićenih područja, poput strogih i specijalnih rezervata prirode, zaštićenih staništa itd.), nadležnost bi onda imalo ministarstvo odnosno pokrajinski sekretarijat nadležan za životnu sredinu. Značaj ovakve reforme u pogledu nadležnosti je u tome što bi se na racionalniji način utvrdila nadležnost za PU koristeći postojeće resurse javne uprave, uz izbegavanje rizika od značajnih štetnih efekata projekata.

U opciji 3 procedure bi bile na optimalnijem nivou u odnosu na postojeće stanje, pošto bi njenom uvođenju prethodila analiza kapaciteta nadležnih organa kao mogućih uticaja projekata imajući uvidu njihovu prirodu, veličinu i lokaciju. Pritom, kao i sa opcijom 1 i 2, nastavilo bi se sa jačanjem personalnih, administrativnih i tehničkih kapaciteta nadležnih organa. Sprečavanje sukoba interesa bilo bi efektivnije. To bi bio slučaj ne samo zato što bi se razdvojila nadležnost za projekte za koje bi nadležni organ ujedno bio i nosilac projekta, već bi podela nadležnosti uzimala u obzir i zahtev da se projekti sa značajnijim uticajima na životnu sredinu dodele nadležnim organima koji su kompetentniji i kod kojih je manji rizik da se odluke donose na štetu opšteg interesa. Može se očekivati da bi u opciji 3 stručnost organa bila veća, jer bi alokacija nadležnosti uzimala u obzir i taj kriterijum, dok bi se generalno nastavilo sa jačanjem kapaciteta. Stručnost izrađivača studije takođe bi bila na nešto višem nivou u odnosu na opciju 1 i 2, pošto bi nadležni organi sa boljim kapacitetima bili u stanju da donose i bolje odluke u postupku, te bi stoga uticali na firme za izradu studija da poboljšaju kvalitet usluga. Osim navedenog, stručnost izrađivača studije o PU bila bi poboljšana dodelom posebnih licenci za izradu studije o PU. U slučaju opcije 3, rezultati postupka PU bi se manje uzimali u obzir u odnosu na opciju 2, odnosno podjednako kao kod opcije 1. Razlog je u tome što bi opcija 3 podrazumevala postojanje posebnog postupka PU u odnosu na postupak za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole i stoga se može pretpostaviti da bi u tom slučaju ponovo postojao rizik od nedovoljne saradnje između organa nadležnih za dva postupka. Usled adekvatnije raspodele kapaciteta, može se pretpostaviti i da bi mehanizmi nadzora bolje funkcionisali odnosno da bi se efektivnije garantovala implementacija mera predviđenih postupkom PU. Usled bolje organizacije i kapaciteta, može se pretpostaviti da bi saradnja sa zainteresovanim organima i organizacijama bila na višem nivou u odnosu na opciju 1 i 2.

Kada je o učešću javnosti reč, treba imati u vidu mogućnost da bi, u slučaju projekta sa većim uticajem na životnu sredinu, ministarstvo i pokrajina preuzeli veći deo nadležnosti od lokalnog nivoa nego što je to sada slučaj. Takvo stanje bi se potencijalno negativno odrazilo na kvalitet obaveštavanja i učešća javnosti, jer bi lokalnim NVO i građanima bilo teže da se konsultuju sa nadležnim organom koji je geografski udaljen, uprkos daljem razvoju informacionih tehnologija. Moguće rešenje za ovakav problem je da se nadležnost na lokalnom nivou ostavi gradovima i opštinama kada je reč o učešću javnosti (organizovanje javnih rasprava, javnih uvida itd.). Međutim, u svakom slučaju ne treba očekivati da bi mogućnosti za učešće javnosti bile efektivnije u odnosu na opciju 1 i 2. U pogledu obaveštavanja stanje bi bilo bolje, jer bi nadležni organ usled bolje organizovanih kapaciteta mogao i da poboljša sistem obaveštavanja, a pritom bi na lokalnom nivou, u slučaju da je republički ili pokrajinski nivo nadležan, obaveštavanje mogle da vrše i lokalne samouprave, kao što je slučaj u Mađarskoj (videti poglavlje 2.4), odnosno zajedno sa republičkim i pokrajinskim organima. Mišljenje javnosti bi se uzimalo u obzir u istom opsegu kao i kod opcije 2. Razlog je u tome što bi opcija 3 imala adekvatnije kapacitete, ali za razliku od opcije 2, ne bi imala integrisani postupak izdavanja saglasnosti za izvođenje projekta, što sa sobom nosi rizik da rezultati jednog postupka (PU) dobiju manji značaj prilikom sprovođenja drugog postupka (izdavanje građevinske i upotrebne dozvole), bez obzira na međusobnu povezanost.

Osnovni nedostatak opcije 3 je mala verovatnoća njene političke izvodljivosti. Do sada nije bilo jasnih naznaka da bi se ovako sveobuhvatna reforma nadležnosti za PU sprovela. Poseban problem kod opcije 3 jeste što bi ona podrazumevala potencijalno premeštanje nadležnosti, naročito sa lokalnog na republički, odnosno pokrajinski nivo, dok bi u slučaju opcije 2 došlo do spajanja postupaka i službi na istom (lokalnom) nivou.

Kada se uporede navedene opcije, stiče se utisak da je najpoželjnija opcija 3, dok je opcija 2 nešto bolje rešenje od opcije 1, naročito u pogledu uzimanja u obzir PU u postupku izdavanja građevinske i upotrebne dozvole. Međutim, politička izvodljivost je kriterijum koji ima posebnu važnost, bez obzira što nije direktno relevantna za kvalitet PU. Iz takve „realnije“ perspektive, postaje jasno da je opcija 1 zapravo rešenje na koje treba obratiti pažnju, barem na kratkoročnom i srednjoročnom nivou. Na dugoročnom nivou opcija 3 postaje rešenje vredno pažnje. Opcija 2 se može smatrati rešenjem u slučaju da opcija 3 ne postane izvodljiva. U suprotnom, ne bi došlo do njene primene, jer ne nudi toliko poboljšanja u odnosu na opciju 1 da bi se takva reforma opravdala u uslovima kada već postoji institucionalni okvir.

6. Zaključci i preporuke

6.1. Pregled sprovedenog istraživanja

Istraživanje je sprovedeno u vezi sa problemom implementacije Direktiva o PU i SPU EU, sledeći dva osnovna cilja istraživanja: utvrđivanje postojećeg stanja funkcionisanja institucija u pogledu PU/SPU, i utvrđivanje postojećeg stanja u pogledu učešća javnosti u postupcima PU/SPU (videti poglavlje 1). U skladu sa istraživačkim okvirom definisanim u poglavlju 1.2, podaci su prikupljeni putem kvalitativnih i kvantitativnih metoda, uključujući i anketu službenika 145 lokalnih samouprava. Nakon analize direktiva EU o PU i SPU i predstavljanja primera implementacije direktiva u državama članicama, uključujući i primere dobre prakse (poglavlje 2), utvrđeni su dodatni kriterijumi na osnovu kojih je moguće oceniti implementaciju PU na lokalnom nivou i steći osnovne uvide u pogledu implementacije SPU. Navedeni kriterijumi obuhvataju: postojanje procedure za PU; implementaciju PU; adekvatnost uspostavljenih procedura za ostvarivanje ciljeva Direktive o PU; sprečavanje sukoba interesa; stručnost nadležnih organa; stručnost izrađivača studije; uzimanje u obzir PU u postupku davanja saglasnosti za predloženi projekat; obezbeđenje mera u cilju sprečavanja umanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata predloženog projekta po životnu sredinu; konsultacije sa zainteresovanim organima i organizacijama; rano i efektivno obaveštavanje javnosti; obaveštavanje i dostupnost informacija elektronskim putem; mogućnosti za rano i efektivno učešće zainteresovane javnosti u postupku dok su sve opcije otvorene; i uzimanje u obzir mišljenja javnosti.

Identifikovani kriterijumi nisu iscrpni, već su uspostavljeni u cilju identifikovanja i ocene ključnih zahteva EU u pogledu institucionalnih mehanizama i učešća javnosti, pritom imajući u vidu da su se tokom istraživanja pojavili novi zahtevi usled izmene i dopune Direktive o PU u maju 2014. godine. Nakon definisanih kriterijuma, sprovedena je delimična analiza harmonizacije srpskih propisa sa propisima EU (poglavlje 3), kako bi se stekla potpuna slika o kontekstu u kome se implementacija standarda EU u Srbiji (pre svega na lokalnom nivou) odvija. Nakon toga, sprovedena je analiza prikupljenih podataka u pogledu implementacije standarda EU u pogledu PU i SPU (poglavlje 4).

Istraživanje pokazuje da su transpozicija direktiva o PU i SPU i implementacija njihovih standarda uglavnom postignute, ali da ima određenih praznina u harmonizaciji i implementaciji kao i da ima puno prostora za poboljšanje implementacije preuzetih obaveza. Kada je o harmonizaciji reč, nepotpuna je odredba o proceni uticaja projekta na prirodne i društvene faktore navedene u članu 3 (izmenjene i dopunjene) Direktive o PU, jer Zakon o PU (član 2) govori o proceni „štetnih“ uticaja dok Direktiva o PU navodi širi pojam „značajnih“ uticaja u pogledu kojih treba izvršiti postupak. Dugački su rokovi za podnošenje zahteva za odlučivanje o studiji o PU (godinu dana – član 16 Zakona), ne postoje rokovi za podnošenje zahteva za odlučivanje o obimu i sadržaju studije o PU, a vremenski rokovi su široki za realizaciju projekta nakon dobijanja saglasnosti za studiju (2 godine – član 28 Zakona), čime se dovodi u pitanje poštovanje dopunjenog člana 8a, stava 5 i 6 Direktive o PU (vremenska usklađenost procene uticaja i davanja saglasnosti na odluku). Ne postoje garancije da će javnost imati vremenski okvir od 30 dana da uzme učešće u postupku odlučivanja o studiji o PU što je

obaveza na osnovu izmenjenog člana 6(7) Direktive o PU. Prisutna je neusklađenost Zakona o PU (član 31) i Zakona o planiranju i izgradnji (član 156) u pogledu rada tehničke komisije, kao i generalnog odsustva upućivanja u ZPI na PU čime se može dovesti u pitanje poštovanje člana 8 Direktive o PU (uzimanje rezultata PU u obzir prilikom odlučivanja o davanju saglasnosti na predloženi projekat) i načela integralnosti uopšte. Ne postoje mehanizmi za sprečavanje sukoba interesa kako je utvrđeno dopunjenim članom 9a Direktive o PU. Nejasno je definisana odredba o obaveštavanju javnosti u vezi sa odlukom o potrebi procene uticaja (član 10 Zakona o PU), jer nije jasno definisana obaveza obrazloženja odluke koju nalaže dopunjeni član 4(5) Direktive o PU. Ne postoji odredba o javnoj dostupnosti obrazloženja o tome kako su konsultacije sa zainteresovanom javnošću uzete u obzir u postupku davanja saglasnosti na predloženi projekat, što je obaveza na osnovu izmenjenog člana 9 Direktive o PU. Ne postoji obaveza obaveštavanja javnosti i dostupnosti informacija elektronskim putem. U pogledu SPU, ključni nedostatak Zakona u odnosu na zahteve Direktive o SPU jeste nepostojanje odredbe koja obavezuje nadležni organ da obavesti javnost o odluci o izradi izveštaja za SPU za planske dokumente na koje se odnosi član 5(2) Zakona o SPU, što je obaveza na osnovu člana 3(7) Direktive o SPU. Jasno je stoga da pomenute neusklađenosti treba da se isprave izmenom postojećih i uvođenjem novih odredbi kako bi domaći propisi u potpunosti bili u skladu sa ciljevima direktiva o PU i SPU i kako bi se povećala izvesnost uspešne implementacije standarda EU.

U pogledu implementacije PU i SPU, istraživanje pokazuje da se standardi direktiva o PU i SPU uglavnom poštuju ali na minimalnom nivou. Procedure za PU i SPU su uspostavljene i uglavnom se sprovode. Adekvatnost uspostavljenih procedura je na niskom nivou, pre svega usled malog broja službenika zaduženih za PU (prosečno 1-2 stručna saradnika po JLS), dupliranja funkcija što opterećuje postojeće kapacitete i poteškoća u vezi sa tehničkim (računarska oprema, terenska vozila) i administrativnim kapacitetima. Međutim, iako na niskom nivou, uspostavljene institucije su ipak dovoljno adekvatne da budu u skladu sa minimalnim standardima Direktive o PU.

Nedostaci postojećih procedura u pogledu PU mogu se dovesti u vezu sa načinom na koji su relevantni propisi doneseni. Naime, u procesu izrade propisa u vezi sa PU i SPU, ubedljiva većina lokalnih samouprava kao i NVO nisu učestvovale u kreiranju tih propisa, što je naročito zabrinjavajuće imajući u vidu da većinu procena uticaja upravo sprovode lokalne samouprave. Činjenica koja dodatno iznenađuje jeste da u postupku izrade propisa kojima se uređuje učešće zainteresovane javnosti uglavnom nije obezbeđeno njeno značajno učešće. Drugi nedostatak postojećih institucionalnih rešenja leži u tome što je nadležnost za PU određena na osnovu nadležnosti za izdavanje građevinskih dozvola, a ne na osnovu mogućih uticaja koje projekat može imati po životnu sredinu. Alokacija nadležnosti na osnovu procenjenih mogućih značajnih uticaja i štetnih efekata projekta bila bi značajna, jer bi projekti sa većim uticajima bili dodeljeni nadležnom organu koji raspolaže sa više kapaciteta da sprovede kvalitetan postupak, čime se izbegava rizik da značajni uticaji ne budu adekvatno identifikovani, izmereni i ocenjeni. Stoga se može reći da su prisutni brojni nedostaci u pogledu uspostavljenih procedura, kapaciteta i načina na koji je nadležnost uspostavljena. Međutim, ipak se može reći da su minimalni uslovi direktiva o PU i SPU ispunjeni, jer lokalne samouprave raspolažu kadrovima koji se bave poslovima PU i SPU, sprovode postupak i donose relevantne odluke.

Najveći problem je identifikovan u pogledu sukoba interesa i to je jedini kriterijum koji u ovom trenutku nije ni na minimalnom nivou u pogledu implementacije standarda iz Direktive o PU. Komentari iz javnog i civilnog sektora ukazuju na pritiske koji dolaze od ključnih donosilaca odluka i investitora. Takvo stanje je naročito zabrinjavajuće u slučaju kada je lokalna samouprava ujedno i nosilac projekta, jer ne postoje institucionalna rešenja na osnovu kojih se može sprečiti sukob interesa u tom smislu, a to je obaveza na osnovu dopunjenog člana 9a Direktive o PU. Dupliranje funkcija, naročito između stručnih saradnika i inspektora, može takođe dovesti do sukoba interesa, jer će u tom slučaju kvalitet nadzora oslabiti, pošto je reč o istom licu, ostavljajući mogućnost za nemar i zloupotrebu (usled npr. štetnih uticaja investitora – eng. *regulatory capture*) službenog položaja. Takođe, većina lokalnih samouprava nema posebne organizacione

jedinice nadležne za životnu sredinu, što u uslovima postojanja dva postupka (PU sa jedne i izdavanje građevinske i upotrebne dozvole sa druge strane) i nedovoljne usklađenosti Zakona o PU i ZPI, može dovesti do sukoba interesa, jer urbanistički ili neki drugi sektor može postaviti kao prioritet određenu oblast politike tako da se zanemari životna sredina. Iako možemo govoriti da je, dugoročno gledano, uzimanje u obzir uticaja projekta na životnu sredinu u skladu sa razvojnim prioritetima, na kratkoročnom ili srednjoročnom nivou značaj životne sredine ne mora biti percipiran od strane službenika koji se ne bave zaštitom životne sredine, i stoga se stvara rizik od jedne vrste sukoba interesa. Neki od komentara intervjuisanih službenika JLS upravo su ukazivali na teškoće u komunikaciji između lica koja vode postupak PU i lica koja vode postupak izdavanja građevinske i upotrebne dozvole.

U pogledu stručnosti, lica koja izrađuju studiju o PU i lica koja ocenjuju studiju i koja vode druge faze postupka (potreba za procenom uticaja, određivanje obima i sadržaja studije), ispunjavaju minimalne uslove koje Direktiva o PU postavlja na osnovu člana 5(3), tačaka a i b. Procena je da su stručnjaci unutar nadležnog organa kao i nezavisni stručnjaci iznad minimalnih standarda EU pošto obično jeste reč o ljudima iz relevantne struke (prirodno-tehničko obrazovanje) sa dovoljnim iskustvom. Međutim, ipak je obično reč o približnim strukama, a ne o direktno relevantnim strukama za postupak PU. Tokom intervjua je ukazivano i na zloupotrebe u pogledu toga ko će biti član tehničke komisije, što se povezuje i sa specijalnim interesima u pogledu pristupa honorarima. Pitanje cene postupka PU povezano je sa visinom dnevnica i tu do izražaja dolazi još ozbiljniji problem da svaka lokalna samouprava utvrđuje svoju cenu za postupak, što u uslovima ekonomske krize može dovesti do štetnog nadmetanja za pridobijanje investicija, bez obzira na dugoročnu održivost tih projekata. Tokom intervjua, izrađivači studija su potvrdili da su često bili predmet kritika zbog nedovoljnog kvaliteta studija, i u nekim slučajevima postojanja činjenično neutemeljenih stavova.

Sagovornici iz lokalnih samouprava su generalno ukazivali na dobru saradnju sa zainteresovanim organima i organizacijama, pre svega susednim JLS, zatim, mesnim zajednicama, Zavodom za zaštitu prirode, Zavodom za zaštitu spomenika itd. Lokalne samouprave takođe razmenjuju mišljenja sa ministarstvom i pokrajinskim sekretarijatom nadležnim za životnu sredinu, pre svega u vezi sa odlučivanjem o potrebi za PU. Međutim, teško se može tvrditi da je situacija jednaka u svim drugim lokalnim samoupravama, pogotovo jer istraživanje pokazuje da oko polovina JLS šalje dopise kako zainteresovanoj javnosti tako i drugim zainteresovanim stranama, što podrazumeva i zainteresovane organe i organizacije. Pritom, ne postoji obaveza obaveštavanja određenih organa i organizacija za koje se može pretpostaviti da mogu biti zainteresovane. Stoga je najbolje izvesti zaključak da je implementacija Direktive o PU u ovom pogledu na osrednjem nivou.

Ispitanici iz lokalnih samouprava su navodili različite primere, od toga da se rezultati PU uzimaju u obzir tokom odluke o davanju saglasnosti za realizaciju projekta, do isticanja problema u tom pogledu usled nedovoljne komunikacije sa licima zaduženim za izdavanje upotrebne dozvole. Posebno su isticane poteškoće u vezi sa učešćem lica imenovanih od strane organa nadležnog za PU u radu tehničke komisije za pregled objekta, jer nadležni organ za PU ne dobija informacije u pogledu održavanja pomenute komisije; takođe Zakon o planiranju i izgradnji u članu 156 predviđa strože uslove od člana 31 Zakona o PU. Generalno postoji odsustvo upućivanja na odredbe Zakona o PU u ZPI, što stvara rizik da lica nadležna za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole zanemare rezultate PU. Stoga se može reći da postoje nedorečenosti u pravnom i institucionalnom pogledu, ali da se ipak minimalni uslovi Direktive o PU ispunjavaju, mada je svakako potrebno sprovesti dodatna istraživanja da bi se došlo do definitivnih zaključaka.

Kriterijumu koji se odnosi na obezbeđenje mera u cilju sprečavanja, umanjenja i otklanjanja značajnih štetnih efekata po životnu sredinu, istraživanje je pre svega pristupilo iz ugla nadzora implementacije PU. Iako su putem intervjua (sa republičkim organima, pravnicima i civilnim sektorom) i anketa upućenih lokalnim samoupravama kao problem identifikovani mali broj inspektora (prosečno 1–2 inspektora po JLS),

nedostatak tehničkih kapaciteta kao i primedbe na kvalitet inspekcijskog nadzora, ipak je uočeno postojanje mehanizama nadzora, kao i napora od strane inspekcije da se uslovi zaštite životne sredine proizašli iz procene uticaja na životnu sredinu poštuju od strane investitora. Stoga se u pogledu ovog kriterijuma takođe poštuju minimalni standardi Direktive o PU, ali svakako da postoji dodatni prostor za poboljšanje postojećeg stanja.

U pogledu obaveštavanja i konsultovanja javnosti, istraživanje ukazuje kako na pozitivne tako i na negativne tendencije. Pohvalno je da sve lokalne samouprave sprovode neku vrstu obaveštavanja, međutim kritika od civilnog društva je da su obaveštavanja često formalne prirode u cilju ispunjenja zakonskih obaveza. U većini slučajeva se obaveštavanje vrši putem štampanih medija, ali to nije slučaj u trećini slučajeva. Oko polovina JLS obaveštava javnost putem televizije i radija, ali je zato nizak udeo upotrebe interneta (oko 20%) a samo 9% lokalnih samouprava ima baze podataka o sprovedenim postupcima na zvaničnim veb stranicama, iako je to obavezno prema propisima u oblasti PU. Takođe, prema izmenjenom članu 6(2) Direktive o PU, obaveštavanje elektronskim putem je obavezno tako da postojeće obaveštavanje putem TV, radija i pogotovo interneta mora da se poboljša. Podaci dobijeni od lokalnih samouprava govore o veoma malom učešću građana u javnim raspravama imajući u vidu da u proseku prisustvuje oko tri osobe. Da je učešće javnosti nedovoljno slažu se i JLS i NVO, kao i da je uzrok malog učešća javnosti nedovoljna informisanost građana. Takođe je primetno da mnoge lokalne samouprave prepoznaju značaj animacije građana. Međutim, prisutne su i razlike u stavovima, te značajan broj JLS smatra da je uzrok problema u nezainteresovanosti građana; s druge strane, NVO ističu „apatiju" tj. odsustvo učešća građana ne zbog nezainteresovanosti, već zbog obeshrabrenosti, straha od zameranja autoritetu i odbijanja da se svojim prisustvom dâ legitimitet postupku. Mada je stav lokalnih samouprava da u najvećoj meri prihvataju mišljenja zainteresovane javnosti, mišljenje predstavnika civilnog društva je da su to zapravo retki slučajevi, dok većina NVO na javnim raspravama upućuje mišljenja. Uočljivo je stoga da predstavnici javnog i civilnog sektora imaju tačke slaganja kao i tačke neslaganja u pogledu učešća javnosti i razmatranja njenog mišljenja. Odmereno je reći da se postojeće obaveštavanje, učešće zainteresovane javnosti i izražena mišljenja javnosti uzimaju u obzir u dovoljnoj meri da se minimalni uslovi Direktive o PU (član 6 i član 8) ispunjavaju, ali da su moguća dodatna poboljšanja pogotovo u pogledu obaveštavanja javnosti elektronskim putem.

Nakon analize implementacije PU i SPU razmotrene su tri opcije (poglavlje 5) koje mogu imati sveobuhvatni uticaj na implementaciju: očuvanje postojećih nadležnosti uz dodatna poboljšanja sistema; integrisanje postupka PU i postupka izdavanja upotrebne dozvole uključujući integraciju institucija i kapaciteta; nova podela nadležnosti na osnovu kriterijuma mogućih uticaja koje projekti mogu imati na životnu sredinu umesto sadašnjeg načina raspodele nadležnosti na osnovu nadležnosti za izdavanje građevinske dozvole. Poređenjem tri navedene opcije zaključeno je da je kratkoročno opcija 1 najbolje izvodljivo rešenje, jer već postoji deset godina, a dodatni reformski napori ne bi bili izrazito krupni. Dugoročno gledano, opcija 3 bi bila najbolje rešenje, pre svega jer bi nadležnost za PU bila u skladu sa veličinom mogućeg uticaja na životnu sredinu i kapacitetima nadležnih organa (republičkih, pokrajinskih i lokalnih). U slučaju opcije 2 procenjeno je da bi, iako poseduje pozitivna svojstva, reformski napori u cilju njenog uvođenja bili suviše visoki u poređenju sa dobitima, posebno u poređenju sa opcijom 1 i 3. Stoga se dalje preporuke pre svega odnose na odabrane dve opcije u cilju poboljšanja implementacije PU i SPU u Srbiji.

6.2. **Preporuke**

Ako bismo izdvojili ključne nedostatke identifikovane u istraživanju u pogledu implementacije Direktive o PU u Srbiji, one bi se svele na pitanja sprečavanja sukoba interesa, povezanosti između postupaka PU i izdavanja upotrebne dozvole i korišćenje

elektronskih sredstava informisanja za obaveštavanje javnosti. Kao što je već napomenuto, brojni problemi postoje i u drugim aspektima Direktive o PU, ali pomenute tri oblasti su od posebnog značaja da bi se osiguralo poštovanje minimalnih standarda implementacije Direktive o PU u Srbiji, naročito na lokalnom nivou.

Ključne preporuke za poboljšanje postojećeg stanja u navedene tri oblasti ukratko se mogu svesti na sledeće:

- Premeštanje nadležnosti sa lokalnog na republički i pokrajinski nivo u slučaju kada je lokalna samouprava istovremeno i nadležni organ i nosilac projekta. Ovakva suspenzija poverenih nadležnosti stoga ne bi imala trajni karakter, već bi samo postojala u specifičnim slučajevima kada je mogućnost sukoba interesa veoma visoka.

- Potrebno je uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji i Zakon o PU po nekoliko pitanja.

➢ Važno je uskladiti član 156 ZPI i član 31 Zakona o PU u pogledu kvalifikacija lica koje učestvuje u radu tehničke komisije u cilju provere ispunjenosti uslova propisanih studijom i odlukom o studiji o PU. U tom smislu moguće su dve opcije. Jedna je da se prihvati odredba člana 156 ZPI po kojoj lica koja učestvuju u radu tehničke komisije moraju da imaju zvanje odgovornog projektanta. Druga opcija je da se prihvate blaži uslovi za učešće u radu tehničke komisije za tehnički pregled objekta utvrđene članom 31 Zakona o PU. Moguće rešenje bi bilo da se kratkoročno prihvati stanovište člana 31 Zakona o PU kako bi se osiguralo da uvek ima dovoljno lica imenovanih od organa nadležnog za PU da mogu da uzmu učešće u radu tehničke komisije za pregled objekta i osiguraju poštovanje uslova predviđenih studijom o PU. Dugoročno gledano, trebalo bi naknadnim izmenama i dopunama ZPI i Zakona o PU utvrditi postojanje obaveznih licenci za učešće u radu tehničke komisije za pregled objekta kako bi se osigurao kvalitet rada. Ovakav predlog je valjan jedino u slučaju da postoji dovoljno kadrova sa zvanjem odgovornog projektanta jer se u suprotnom javlja rizik da nema dovoljnog broja lica sa takvim zvanjem.

➢ Potrebno u članu 156 ZPI uvesti obavezu da organ nadležan za izdavanje upotrebne dozvole obavesti organ nadležan za postupak PU u pogledu održavanja tehničke komisije za pregled objekta, kako bi organ nadležan za PU imenovao lice za učešće u komisiji u skladu sa članom 31 Zakona o PU.

➢ Pored navedenih članova, potrebno je generalno poboljšati upućivanje pogotovo u ZPI ka Zakonu o PU. U tom smislu posebno je dodatno pomenuti procenu uticaja i relevantne odredbe Zakona o PU u određenim članovima koji se odnose na postupak dobijanja upotrebne dozvole (članovi 154–156 i član 158) - npr. da će se rezultati PU „uzeti u obzir“ prilikom izdavanja upotrebne dozvole i da se uslovi propisani studijom o PU i odlukom o studiji moraju integrisati u projekat pre izdavanja upotrebne dozvole. Takođe bi trebalo uputiti na PU u članovima koji uređuju postupak dobijanja građevinske dozvole (članovi 135–137) i sadržinu lokacijske dozvole (član 55) koja prethodi izradi idejnog i glavnog projekta. Upućivanjem na PU u lokacijskoj dozvoli smanjio bi se rizik da se PU ne preduzme ili da se postupak naknadno sprovede. Upućivanje na PU u postupku izdavanja građevinske dozvole sprečila bi se mogućnost da nosilac projekta ne ispoštuje uslove iz studije o PU i odluke o studiji tokom gradnje objekta i izbegla situacija da se već učinjeni propusti u pogledu izgrađenog projekta moraju naknadno da se razmatraju u postupku izdavanja upotrebne dozvole;

➢ U pogledu usklađivanja rada službenika nadležnih za PU i za izdavanje upotrebne dozvole, potrebno je organizovati programe dodatne obuke, na lokalnom i na republičkom i pokrajinskom nivou, u kojima bi se radilo na povećanju svesti o značaju PU, načelu integralnosti, obavezama u procesu pristupanja i načinima na koje se PU može uspešno uzeti u obzir tokom davanja saglasnosti

za realizaciju projekta. Potrebno je ukazati na realne primere kako PU može biti korisno oruđe da se ostvare pozitivni efekti po životnu sredinu, ekonomiju i društvo, kao što slučaj sa projektom proširenja aerodroma Bilund u Danskoj pokazuje (videti poglavlje 2.4);

- U ZPI odnosno Zakonu o PU (uz adekvatno upućivanje između dva zakona) potrebno je utvrditi obavezu obaveštavanja o donetoj odluci o davanju odnosno ne davanju saglasnosti za realizaciju predloženog projekta, uključujući obrazloženje o tome kako su konsultacije sa zainteresovanom javnošću uzete u obzir u postupku davanja saglasnosti;
- Skratiti vremenske rokove za podnošenje zahteva za davanje saglasnosti na studiju o PU kao i vremenske rokove za početak realizacije projekta;
- Definisati zakonom obavezu da se odredi barem 30 dana za konsultacije sa zainteresovanom javnošću (dostavljanje mišljenja, javni uvid i javna rasprava);
- Utvrditi u Zakonu o PU obavezu da se javnosti obrazloži odluka o potrebi procene uticaja na životnu sredinu;
- Potrebno je uvesti zakonsku obavezu obaveštavanja javnosti elektronskim putem i dostavljanja relevantnih informacija elektronskim putem navedenih u članu 6 Direktive o PU. To bi minimalno podrazumevalo upotrebu televizije, radija i zvaničnih internet portala JLS u cilju obaveštavanja, i
- Uvesti zakonsku obavezu obaveštavanja javnosti o odluci da se pristupi odnosno ne pristupi izradi izveštaja SPU za planove i programe gde takva mogućnost postoji.

Pored navedenih, moguće su i dodatne preporuke u cilju dodatnog poboljšanja implementacije PU i SPU. Preporuke su značajne u cilju strateškog prilagođavanja Srbije na dugoročnom planu, imajući u vidu da se pravo EU menja i da je stoga najbolje unapred se pripremiti, kada je to moguće, pre svega u finansijskom smislu. Takođe, uvek treba imati u vidu generalno dugoročne koristi od primene PU i SPU u smislu očuvanja zdrave životne sredine i sprečavanja odnosno smanjenja negativnih eksternalija.

Kada je o institucionalnim mehanizmima i kapacitetima reč, mogu se dati sledeće preporuke:

- Unaprediti postojeći proces kreiranja politika u oblasti životne sredine što bi podrazumevalo šire konsultacije sa relevantnim akterima (lokalnim samoupravama, ekološkim NVO itd.). U tom smislu, dobrodošlo je skorašnje usvajanje Smernica[205] Vlade RS za uključivanje OCD u proces donošenja propisa, koje predviđaju četiri oblika nivoa učešća OCD: informisanje[206], savetovanje[207], uključivanje[208] i partnerstvo[209]. Generalno bi trebalo težiti ka četvrtom nivou učešća javnosti ali postepenim tempom, kako bi se i javna uprava i civilno društvo pripremili za veći udeo odgovornosti koju bi u takvom modelu OCD preuzele. Takođe je potrebno poboljšati koordinaciju u procesu kreiranja politika u oblasti životne sredine kako bi doneti propisi, odnosno druge opcije javne politike bili usklađeni sa drugim propisima. Boljim sistemom kreiranja politika obezbedilo bi se da donosioci odluka budu upoznati sa činjenicama prilikom formulisanja i realizacije politike, dok bi odabrana opcija javne politike postala legitimna. Time bi se postiglo da izmenjeni i dopunjeni propisi u

205 Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, („Službeni glasnik" 05 br. 011-8872/2014).

206 Jednosmeran proces u okviru koga organi državne uprave informišu OCD sa ciljem da se omogući pravovremena, potpuna i objektivna informacija.

207 Dvosmerni proces tokom koga organi državne uprave zahtevaju i primaju informacije od OCD u postupku donošenja propisa.

208 Viši nivo dvosmernog procesa putem koga su predstavnici OCD aktivno uključeni u proces izrade propisa.

209 Najviši nivo saradnje i uzajamne odgovornosti organa državne uprave i OCD ne samo u procesu donošenja propisa, već i u fazi njihove primene.

oblasti PU/SPU budu ne samo harmonizovani sa evropskim pravnim tekovinama, nego bi se obezbedila i njihova uspešna implementacija i primena;

- Razmotriti uvođenje institucionalnih mera po uzoru na rešenje kojim se u Srbiji reguliše interna revizija[210]. To bi podrazumevalo ostavljanje mogućnosti nadležnom organu da ispunjenje svojih obaveza u pogledu PU i SPU obezbedi na više načina: osnivanjem sopstvene organizacione jedinice/sistematizacijom radnih mesta za poslove PU/SPU; udruživanjem sa drugom nadležnim organom zarad ispunjenja obaveza; delegiranjem poslova na drugog nadležnog organa. Ovakvo rešenje naročito može biti praktično za lokalne samouprave. U slučaju manjka kapaciteta, JLS mogu poslove u oblasti PU i SPU zajednički obavljati sa drugim gradovima i opštinama, odnosno delegirati poslove na drugi nadležni organ, poput Ministarstva. Na taj način bi se na racionalniji način koristili ograničeni ljudski, tehnički i finansijski resursi lokalnih samouprava. No, bez obzira na različite navedene modalitete vršenja poslova u oblasti PU/SPU, odgovornost za implementaciju PU/SPU bi i dalje bila čvrsto definisana za konkretnu JLS čime bi se garantovalo da će povereni poslovi biti uspešno ostvareni, bez obzira na koji način JLS odluči se date obaveze ispune;

- Potrebno je utvrditi obavezu da nadležni lokalni i pokrajinski organi izveštavaju ministarstvo nadležno za životnu sredinu o radu u pogledu PU i SPU a da ministarstvo pridobijene podatke prikuplja i analizira. U tom smislu, zakonski bi trebalo urediti da lokalna samouprava odredi lica i posebne interne jedinice na nivou lokalne samouprave, koji bi bili zaduženi za praćenje implementaciju PU i SPU na lokalnom nivou i koji bi redovno izveštavali republički i pokrajinski nivo. Ovde nije reč o osnivanju posebnih organizacionih jedinica, već o uspostavljanju posebnih zaduženja i odgovornih lica u okviru postojećih organizacionih jedinica usmerenih na praćenje. Rezultati internog praćenja sačinjavali bi osnovu za izradu izveštaja o implementaciji PU i SPU, namenjenog nadležnom ministarstvu i pokrajinskom sekretarijatu. S druge strane, potrebno je u ministarstvu i pokrajinskom sekretarijatu nadležnom za životnu sredinu formirati timove za praćenje koji bi prikupljali i obrađivali podatke dobijene na lokalnom nivou. Ministarstvo i pokrajinski sekretarijat bi takođe vršili redovne posete lokalnim samoupravama kako bi na licu mesta utvrdili stanje u pogledu PU. Značaj formiranja sistema praćenja je pre svega u povećanoj dostupnosti informacija o implementaciji PU i SPU, što bi donosiocima odluka na republičkom nivou pomoglo da kreiraju bolje politike u budućnosti kao i da raspolažu potpunim i kvalitetnim informacijama u pregovorima o pristupanju. Pritom, moguće je uočiti i dodatni indirektni efekat praćenja, a to je da bi se tim putem obezbedila veća efektivnost i odgovornost lokalnih službenika usled povećane transparentnosti implementacije PU i SPU;

- Potrebno je da država usvoji zvanični vodič za implementaciju PU koji bi se odnosio i na lokalni nivo, kako bi se predupredile nejasnoće u primeni propisa, naročito u pogledu odlučivanja o potrebi za PU kao i načinu uključivanja javnosti u postupak;

- Postojeće odredbe Zakona o PU predviđaju mogućnost učešća nosioca projekta u konsultacijama tokom rada tehničke komisije. Pošto takva odredba može dovesti zainteresovanu javnost u neravnopravan položaj, potrebno je zakonom urediti da u slučaju učešća nosioca projekta poziv na konsultacije bude dostavljen i predstavnicima zainteresovane javnosti koji su učestvovali u prethodnim konsultacijama;

- Trebalo bi utvrditi određeni broj zainteresovanih organa i organizacija koji bi po uzoru na mađarska i portugalska institucionalna rešenja uvek bili pozvani da učestvuju u postupku odlučivanja u oblasti PU/SPU, poput republičkog i pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode i Zavoda za zaštitu spomenika.

[210] Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru („Službeni glasnik", br. 99/2011), član 3.

- U Zakonu o PU treba jasno istaći obavezu odvojenosti funkcija vođenja postupka PU od obavljanja inspekcijskog nadzora. Time bi se osigurao kvalitet postupka i smanjio rizik od sukoba interesa, jer bi eventualne greške ili nesavesno vršenje dužnosti (usled političkih uticaja, pritisaka investitora itd.) u postupku PU mogle biti identifikovane od strane drugog lica koje vrši nadzor i obrnuto, što nije moguće u slučaju kada jedno lice obavlja obe funkcije. Takva mera bila bi u skladu sa dopunjenim članom 9a. Direktiva o PU (izmena i dopuna Direktive o PU 2014. godine) o preduzimanju mera u cilju izbegavanja sukoba interesa;

- Sadašnja zakonska rešenja u oblasti SPU (Član 5[2] Zakona o SPU) omogućavaju licu odgovornom za izradu SPU da odluči da ne izradi stratešku procenu uticaja u određenim slučajevima (član 5, stav 2 Zakona). Kako bi se izbegao rizik od zloupotrebe ovakvog ovlašćenja, trebalo bi uvesti obavezu pribavljanja prethodne saglasnosti organa nadležnog za životnu sredinu za ovakve odluke. Na taj način bi se doprinelo da se pitanja zaštite životne sredine integrišu prilikom pripreme i usvajanja planskih dokumenata, što bi olakšalo i pospešilo postupke PU za tipove projekata koji su tim planskim dokumentom predviđeni.

- Trebalo bi poboljšati sistem regrutovanja kadrova za rad u javnoj upravi u pogledu PU i SPU. U tom smislu, trebalo bi razmotriti uvođenje posebnog sistema licenciranja za takvu delatnost. Takvo rešenje moglo bi da se uvede i za izrađivače studija o PU odnosno izveštaja o SPU. Sistem licenciranja bi stoga dugoročno gledano povećao kvalitet ljudskih kapaciteta u postupku PU/SPU. U okviru sistema licenciranja definisale bi se i visokoškolske ustanove u zemlji i inostranstvu nakon čijeg završetka određeno lice može da se kandiduje za dobijanje licence. Organ nadležan za izdavanje licence mogao bi da bude u okviru države, poput ministarstva nadležnog za životnu sredinu odnosno javnu upravu, ili profesionalno udruženje poput Inženjerske komore i Privredne komore Srbije;

- Potrebno je značajno povisiti iznose zaprećenih novčanih kazni u slučaju da službenici i privredna društva na ispunjavaju svoje obaveze u skladu sa propisima o EIA i SEA;

- Postojeći propisi ostavljaju lokalnim samoupravama da same odluče o troškovima koje nosilac projekta snosi u postupku procene uticaja. Kako bi se izbeglo formiranje nerealno niskih naknada odnosno neravnomerne visine naknada kojima bi se favorizovala određena preduzeća, potrebno da država utvrdi smernice za određivanje lokalnih naknada;

- U cilju daljeg jačanja kapaciteta i poboljšanja implementacije PU i SPU, država bi trebalo identifikovati lokalne samouprave koje u pogledu raspoloživih kapaciteta mogu biti od pomoći lokalnim samoupravama sa manjim kapacitetima. Beograd npr. raspolaže sa 27 stručnih saradnika čija ekspertiza svakako može biti korisna manjim i nerazvijenim opštinama i gradovima. Nakon identifikacije trebalo bi organizovati mehanizme transfera znanja, npr. putem održavanja godišnjih seminara koje bi organizovala Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) uz podršku ministarstva i pokrajinskog sekretarijata nadležnih za životnu sredinu. Takođe bi trebalo razmotriti uvođenje podsticaja ili, u posebno problematičnim slučajevima, obaveze da lokalne samouprave sa više stručnijih kadrova privremeno upućuju svoje službenike da rade na postupcima u lokalnim samoupravama gde je takva pomoć potrebna. Takav primer već postoji u dve opštine koje imaju jednog zajedničkog službenika koji obavlja po 50% dužnosti u svakoj od dve JLS. Takvim i sličnim rešenjima mogli bi se smanjiti troškovi jačanja kapaciteta, jer bi se iskoristili postojeći kapaciteti određenih lokalnih samouprava, umesto da se na neodređeno vreme regrutuju dodatni kadrovi;

- U slučaju kada prethodna preporuka nije moguća, dodatni napori moraju se uložiti u cilju poboljšanja rada lokalnih inspekcijskih službi, u pogledu pove-

ćanja broja službenika, organizovanja obuka i dodatnih ulaganja u tehničke kapacitete, poput terenskih vozila. Time bi se osigurao redovan i efektivan nadzor u pogledu integracije uslova iz studije o PU u projekat od strane nosioca projekta. U slučaju opcije 3 tj. nove podele nadležnosti na osnovu veličine uticaja projekta na životnu sredinu, verovatno bi ministarstvo i pokrajinski sekretarijat dobili dodatne nadležnosti, što bi zahtevalo dodatno jačanje njihovih kapaciteta, pogotovo imajući u vidu brojčano stanje (osam službenika u ministarstvu i dve službenice u pokrajinskom sekretarijatu). Pored domaćih sredstava, trebalo bi težiti efektivnom iskorišćavanju fondova EU u procesu pristupanja, kao i nakon postizanja članstva;

- Posebno pitanje predstavlja rad pravosudnih organa koji je tokom istraživanja bio uglavnom negativno ocenjen u pogledu prijava za prekršaje i privredne prestupe od strane lokalnih inspektora za životnu sredinu. U tom smislu, potrebno je dodatno jačati kapacitete pravosudnih organa i dugoročno razmotriti mogućnost formiranja posebnih odeljenja sudova specijalizovanih za oblast životne sredine.

U pogledu učešća javnosti mogu se dati sledeće preporuke:

- Proširiti vremenske rokove za učešće javnosti definisane u relevantnim propisima. Rok za davanje mišljenja tokom prve dve faze postupka PU mogao bi se povećati na 20 dana, sledeći primer dobre prakse u Mađarskoj. Moguće je uvesti prethodni rok od 10 dana da zainteresovana javnost izrazi želju da dostavi razrađeno mišljenje i zatim još deset dana da se mišljenje dostavi. Tako bi u slučaju da zainteresovana javnost ne izrazi želju da učestvuje u postupku posle deset dana moglo brže da se nastavi sa postupkom, dok bi u suprotnom bilo ostavljeno dovoljno vremena da javnost formuliše i dostavi svoje mišljenje. Kao što je već pomenuto, počev od dana obaveštavanja javnosti o podnetom zahtevu za odlučivanje o studiji o PU, potrebno je ostaviti 30 dana za konsultacije sa zainteresovanom javnošću, a u skladu sa novom obavezom izmenjene i dopunjene Direktive o PU. Značajna stavka je i konkretno vreme održavanja javnih rasprava i javnih uvida. Istraživanje pokazuje da javnost često ne može da dođe u dogovoreno vreme, jer je reč o standardnom radnom vremenu koje je zajedničko i za službenike i za građane. Stoga je potrebno definisati posebne termine koji bi bili prilagođeni praktičnim mogućnostima zainteresovane javnosti da prisustvuje dogovorenim sastancima. Zakon o SPU trenutno nema utvrđeni vremenski okvir za učešće javnosti što bi trebalo izmeniti, sledeći postojeće propise u oblasti PU i predloge iznete u ovoj studiji;

- Povećati prostor za učešće javnosti. U slučaju PU potrebno je proširiti učešće javnosti na fazu nakon eventualnih izmena i dopuna studije o PU od strane nosioca projekta. U postupku strateške procene uticaja trebalo bi omogućiti učešće javnosti i u prvoj fazi postupka (odlučivanje o potrebi izrade strateške procene) i pripremi izveštaja o SPU, što trenutno nije utvrđeno Zakonom o SPU. Reč je o širem zahtevu nego što to Direktiva o SPU zahteva, ali ovakvo rešenje može povećati efektivnost učešća javnosti i povećati informisanost nadležnog organa. Estonija je primer države članice koja takođe ranije omogućava učešće javnosti tokom pripreme izveštaja o SPU. Konačno, za ostvarenje efektivnijeg učešća javnosti u PU i SPU treba razmotriti uvođenje (potencijalno po nadležnog organa i zakonski obavezujuće) mogućnosti javnih rasprava putem interneta, tako što bi predstavnici zainteresovane javnosti mogli putem programa za elektronsku komunikaciju (npr. program Skajp) da izraze svoje mišljenje, bez fizičkog prisustva u prostoriji gde se javna rasprava odvija;

- Uvesti obavezne odredbe o obaveštavanju putem interneta i razmotriti obavezu formiranja posebnih internet portala lokalne samouprave za PU i SPU. Takvi portali mogu se formirati u saradnji sa civilnim društvom i finansirati preko lokalnog fonda za zaštitu životne sredine, odnosno strane pomoći. U tom smislu treba pomenuti inicijativu Društva mladih istraživača Bora da se

učešće javnosti poboljša osnivanjem nacionalnog internet portala koji bi sadržao informacije relevantne za postupak procene uticaja (informacije o predloženom projektu, nadležnom organu, toku postupka itd.). Time bi se stvorili uslovi za blagovremeno, jednostavno, jeftino i sveobuhvatno obaveštavanje, što bi moglo dovesti do povećanog i kvalitetnijeg učešća javnosti na nivou čitave zemlje.[211] U pogledu SPU, pažnje je vredna preporuka Asocijacije prostornih planera Srbije (APPS) da se poboljša učešće javnosti putem upotrebe interneta, a posebno geoinformacionih sistema (eng. *Geographic Information Systems – GIS*) koji bi omogućili sagledavanje konkretnih vizuelnih aspekata predloženih planova i programa.[212]

- Sledeći primer Poljske (poglavlje 2.4), trebalo bi utvrditi obavezu postavljanja obaveštenja o aktuelnim postupcima PU i SPU blizu prometnih mesta (prodavnice, stanice itd.) odnosno blizu lokacije gde se projekat planira.

- Treba razmotriti uvođenje obaveze obaveštavanja na osnovu lokalnih običaja (javni razglasi, posteri na trgovima itd.) kako bi se obaveštavanje javnosti vršilo na sveobuhvatan način, bez obzira na to kojoj društvenoj grupi građani pripadali, kao što je to slučaj u Mađarskoj. Sa druge strane, treba razmotriti uvođenje inovativnijih načina obaveštavanja poput korišćenja društvenih mreža ili fluorescentnih postera, kao što je to slučaj u Velikoj Britaniji;

- Usvojiti i primeniti lokalne planove za animaciju građana za njihovo efektivnije učešće u PU, SPU i uopšte u procesu donošenja odluka u oblasti životne sredine. Mogući specifični ciljevi akcionih planova obuhvatali bi edukaciju građana, jačanje svesti i motivacije da se uključe u postupak PU i SPU. Trebalo bi razmotriti mogućnost da postojanje takvih akcionih planova na lokalnom nivou bude zakonski obavezno, o čijem sprovođenju bi se starale lokalne samouprave uz podršku ekoloških udruženja;

- Primeniti pomenute Smernice[213] Vlade RS i na proces donošenja odluka u vezi sa PU i SPU. Trebalo bi da lokalne samouprave i NVO ojačaju svoju saradnju putem održavanja konsultativnih sastanaka uključujući institucionalizovane oblike saradnje. U tom smislu, potrebno je podržati formiranje ustanova poput lokalnih Saveta za zaštitu životne sredine (tzv. „Zeleni savet“) koji bi okupljali predstavnike lokalne samouprave, civilnog društva i ostalih zainteresovanih organa i organizacija. Trebalo bi razmotriti i uvođenje zakonske obaveze da takvi saveti budu uspostavljeni na lokalnom nivou[214]. Tim putem, moguće je i dogovarati se oko zajedničkih strategija obaveštavanja, edukacija i animiranja građana u pogledu učešća u postupku PU i SPU. Takođe, civilno društvo bi putem institucionalizovanih oblika saradnje moglo da doprinese sistemu praćenja rada lokalne samouprave i da izveštava nadležno ministarstvo i pokrajinski sekretarijat, kao dodatni izvor informacija.

- Trebalo bi razmotriti i dodatne oblike učešća javnosti, poput slanja upitnika građanima o tome da li žele realizaciju određenog projekta ili prihvatanje planskog dokumenta u mestu u kome žive.

---

211 Jovanović B. Unapređenje informisanja javnosti putem uspostavljanja portala za predmete iz oblasti procene uticaja na životnu sredinu. Zbornik: Organizacije civilnog društva i politika životne sredine u Srbiji: usvajanje vrednosti i unapređivanje dijaloga. Beogradska otvorena škola: Beograd, 2011. Dostupno na: http://www.zelenidijalog.rs/wp-content/uploads/2013/01/OCD-i-politika-zivotne-sredine-u-Srbiji.pdf

212 Asocijacija prostornih planera Srbije. Uvođenje zainteresovane javnosti u postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu: priručnik. Beograd. Decembar, 2011. Dostupno na: http://www.apps.org.rs/prirucnikAPPS2011MR.pdf

213 Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, („Službeni glasnik” 05 br. 011-8872/2014).

214 Trenutno je samo ostavljena mogućnost osnivanja Saveta za zaštitu životne sredine na osnovu člana 36 Zakona o lokalnoj samoupravi. Do sada su takvi saveti osnovani u devet lokalnih samouprava u Srbiji. Za više informacija pogledati: Ekološki centar „Stanište“. Putokazi za bolje finansiranje zaštite životne sredine u Srbiji na lokalnom nivou. Vršac, 2014. Dostupno na: www.staniste.org.rs.

- Razmotriti uvođenje zakonske obaveze evidentiranja zainteresovane javnosti odnosno efektivnog obaveštavanja javnosti o mogućnostima da budu evidentirane kao zainteresovana javnost. Takvo obaveštavanje podrazumevalo bi slanje dopisa svim nevladinim organizacijama registrovanim na teritoriji određene lokalne samouprave u kojem bi se obrazložio postupak evidentiranja;
- Razmotriti uvođenje detaljnijeg obrazloženja na koji način su mišljenja zainteresovane javnosti uzeta u obzir u postupku PU i SPU. U tom smislu koristan je primer Mađarske u kojoj je organ nadležan za PU dužan da ponudi obrazloženje načina na koji su mišljenja javnosti uzeta u obzir tokom procene uticaja na životnu sredinu i odlučivanja o predloženom projektu.

Bibliografija

Primenjena literatura

Knjige

Asocijacija prostornih planera Srbije. Uvođenje zainteresovane javnosti u postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu: priručnik. Beograd. Decembar, 2011. Dostupno na: http://www.apps.org.rs/prirucnikAPPS2011MR.pdf

Ateljević V. Sretić Z. Mitrović S. Plavšić P. Izazovi evropskih integracija u oblasti zaštite životne sredine i lokalnih zajednica. PALGO centar. Beograd, 2011. Dostupno na: http://www.palgo.org/files/evropske_integracuje_u_oblasti_zivotne_sredine.pdf

Bell S. McGillivray D. *Environmental Law. Oxford University Press*, 2006.

European Environmental Bureau. EU Environmental Policy Handbook. A Critical Analysis of EU Environmental Legislation. Making it Accessible to Environmentalists and Decision Makers. Brussels, September, 2005. Dostupno na: http://www.eeb.org/?LinkServID=3E1E422E-AAB4-A68D-221A63343325A81B

Ekološki centar Stanište. Reforma lokalne politike zaštite životne sredine u Srbiji i evropske integracije, Vršac, 2013.

Garb Yaakov. Manon Miriam. Peters Deike. Environmental Impact Assessment: Between Bureaucratic Process and Social Learning, Handbook on Public Policy Analysis; Theory, Politics and Methods. CRC Press, 2006. Dostupno na: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20%28Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125%29%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf

Harwood R. & Wald R. Environmental Impact Assessment. 39 Essex Street, London 2006.

Kroiss Fritz, Todić Dragoljub, Petrović Dragana. Studija o primeni novog Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu u Srbiji, 2007. DHV Group, Amersfoort, Holandija, 2007.

Kroiss F. Todić D. Petrović D. Evaluation Study on the Implementation of the Serbian Law on Strategic Environmental Assessment. Report Short Version. DHV Group, Amersfoort, the Netherlands, 2007.

Lazarević M. Marić S. Orza A. Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: kako do rezultata za Srbiju. Beograd, 2013. Dostupno na: http://www.europeanpolicy.org/dokumentacioni-centar/cep-izdanja/384-kreiranje-politike-i-pregovori-za-pristupanje-eu-kako-do-rezultata-za-srbiju.html

Lee M. EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-Making. Hart Publishing: Oxford and Portland, Oregon, 2005.

Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment (SEA): Current Practices, Future Demands and Capacity-Building Needs. Course Manual. International Association for Impact Assessment. IAIA training Course. Portugal, 2007. Dostupno na: http://www.commdev.org/files/1725_file_SEAManual.pdf

Stookes P. *A Practical Approach to Environmental Law*. *Oxford University Press*, 2009.

Todić D. Ignjatović M. Katić M. Plavšić P. Nadležnost i kapaciteti lokalne samouprave organizacija civilnog društva za primenu evropskih standarda u oblasti životne sredine. Beograd: Evropski pokret u Srbiji, 2012.

Wolf S. Stanley N.. *Wolf and Stanley on Environmental Law*. Routledge, 2014.

Članci

Jovanović Branislav. Unapređenje informisanja javnosti putem uspostavljanja portala za predmete iz oblasti procene uticaja na životnu sredinu. Zbornik: Organizacije civilnog društva i politika životne sredine u Srbiji: usvajanje vrednosti i unapređivanje dijaloga. Beogradska otvorena škola: Beograd, 2011. Dostupno na: http://www.zelenidijalog.rs/wp-content/uploads/2013/01/OCD-i-politika-zivotne-sredine-u-Srbiji.pdf

Mitrović I. Unapređenje primene strateške procene uticaja na životnu sredinu u Srbiji. Zbornik radova Geografskog instituta „Jovan Cvijić", SANU. Br. 57, str. 347-356, 2007. Dostupno na: http://scindeks.ceon.rs/article.aspx?query=RELAKW%26and%26strategic%2Benvironmental%2Bassessment&page=4&sort=1&stype=0&backurl=%2FRelated.aspx%3Fartak%3Dstrategic%2Benvironmental%2Bassessment

Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment: Key Issues Emerging from Recent Practice. Environmental Impact Assessment Review. 16:31-55, 1996. Dostupno na: https://www.google.rs/search?q=Partid%C3%A1rio+M.+R.+Strategic+Environmental+Assessment:+Key+Issues+Emerging+from+Recent+Practice.+Environmental+Impact+Assessment+Review.+16:31-55,+1996.+++&ie=utf-8&oe=utf-8&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a&channel=sb&gws_rd=cr&ei=oshKVJyIHYS7PeisgPAI

Propisi

Act LIII of 1995 on the General Rules of Environmental Protection. Dostupno na: http://www.ecolex.org/ecolex/ledge/view/RecordDetails;jsessionid=67E6DDC78C807FDEEB61E9EE632D3BA9?id=LEX-FAOC006567&index=documents

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2007, consolidated in 2012. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=en

Consolidated Version of the Treaty of the European Union, 1992, consolidated in 2012. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN

Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of November 2013 on General Union Environment Action Programme to 2020 "Living Well, within the Limits of our Planet". Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&from=EN

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. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0042&from=EN

Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of December 2013 on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment (codification). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0092&from=EN

Directive 2014/52/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of certain Public and Private Projects on the Environment. Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0052&from=EN

Environmental Protection Act (ZVO-1) SOP-2004-01-1694. Dostupno na: http://www.eui.eu/Projects/InternationalArtHeritageLaw/Documents/NationalLegislation/Slovenia/environmentprotectionact.pdf

Förordning om miljökonsekvensbeskrivningar (SFS 1998:905) [Uredba o proceni uticaja na životnu sredinu (Švedski statut 1998:905)]. Dostupno na: http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/98/980905.PDF

Miljöprövningsförordning (SFS 2013:251) [Uredba za životnu sredinu (Švedski statut 2013:251)]. Dostupno na: http://rkrattsdb.gov.se/SFSdoc/13/130251.PDF

Odluka Evropskog suda pravde C - 290/03. Dostupno na: http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=56612&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=107406

Odluka Evropskog suda pravde C-435/97. Dostupno na: http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=C-435%252F97&docid=44707&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=107192

Pravilnik o postupku javnog uvida, prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 69/2005).

Pravilnik o radu tehničke komisije za procenu studije o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 69/2005).

Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu vođenja javne knjige o sprovedenim postupcima i donetim odlukama o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 69/2005).

Pravilnik o sadržini Studije o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik", br. 69/2005).

Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 69/2005).

Pravilnik o zajedničkim kriterijumima za organizovanje i standardima i metodološkim uputstvima za postupanje i izveštavanje interne revizije u javnom sektoru („Službeni glasnik", br. 99/2011).

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, 2008. Dostupno na: http://www.europa.rs/srbija-i-evropska-unija/kljucni_dokumenti/sporazum_stabilizaciji_pridruzivanju.html

Swedish Environmental Code, 1998. Dostupno na: http://www.government.se/content/1/c6/02/28/47/385ef12a.pdf

UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Adopted at the Fourth Ministerial Conference in the ‚Environment for Europe' process. Aarhus, 25th June 1998. Dostupno na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

Think · Act · Impact
Мисли - Делај - Утичи

BIBLIO-GRAFIJA

UNECE Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 2003. Dostupno na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolenglish.pdf

United Nations Economic Commission for Europe UNECE. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context, 1982. Dostupno na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf

Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, („Narodne novine" 61/14, 2014).

Uredba o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. („Službeni glasnik RS", br. 114/2008).

Zaključak o prekidanju postupka po predmetu „Zahtev o potrebi izrade studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta eksploatacije krečnjaka kao TGK iz ležišta Jevik", K.P. 2221/4-8, KO Trgovište, SO Knjaževac (353-02-272/2014-05). Dostupno na: http://www.eko.minpolj.gov.rs/zakljucak-o-prekidanju-postupka-po-predmetu-zahtev-o-potrebi-izrade-studije-o-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu-projekta-eksploatacije-krecnjaka-kao-tgk-iz-lezista-jevik-na-k-p-22214-8-ko-tr/

Zakon o državnoj upravi („Službeni glasnik", br. 79/2005, 101/2007, 95/2010 i 99/2014).

Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni glasnik", br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon).

Zakon o opšte upravnom postupku, („Službeni list SRJ", br. 33/97 i 31/2001 i „Službeni Glasnik RS", br. 30/2010).

Zakon o planiranju i izgradnji, („Službeni glasnik RS" br. 72/2009, 81/2009 – ispravka, 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US i 98/2013 – odluka US).

Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 38/09).

Zakon o potvrđivanju Konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, („Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori", br. 102/2007).

Zakon o potvrđivanju protokola o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu uz Konvenciju o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, („Službeni Glasnik – Međunarodni ugovori", br. 1/2010).

Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009).

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, („Službeni glasnik RS", br. 120/04).

Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004 i 88/2009).

Zakon o upravnim sporovima, („Službeni glasnik RS", br. 111/2009).

Zakon o utvrđivanju nadležnosti AP Vojvodine, („Službeni glasnik RS", br. 99/09, 67/12 – US).

Zakon o zaštititi od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti, („Službeni glasnik RS", br. 36/2009 i 93/2012).

Zakon o zaštiti životne sredine, („Službeni glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon i 43 /2011 – odluka US).

Dokumenta

European Commission. Environmental Impact Assessment of Projects: Rulings of the Court of Justice, 2013. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/eia_case_law.pdf

Evropska komisija. Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.126.html

European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. The Implementation of the Environmental Impact Assessment on the Basis of Precise Examples, Final Report, 2012. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/IMPEL-EIA-Report-final.pdf

Izmenjeni i dopunjeni nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju. Beograd, 2009. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.125.html

Justice and Environment. Good Examples of EIA and SEA Regulation and Practice in Five European Union Countries, 2008. Dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2009/06/eia-sea_good_examples.pdf

Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2013-2016), Februar 2013. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/nacionalna-dokumenta.125.html

National Environmental Approximation Strategy for the Republic of Serbia. Belgrade, December, 2011. Dostupno na: http://www.misp-serbia.rs/wp-content/uploads/2010/05/EAS-Strategija-ENG-FINAL.pdf

Nacionalni program zaštite životne sredine, („Službeni Glasnik RS“, broj 353-459/2010-1).

Oosterhius Frans. Costs and Benefits of the EIA Directive. Final Report for DG Environment under Specific Agreement no. 07010401/2006/447175/FRA/G1. Institue for Environmental Studies, Vrije Universiteit, Amsterdam, May 2007. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Costs%20and%20benefits%20of%20the%20EIA%20Directive.pdf

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju. Uvođenje rodne perspektive u aktivnosti Arhus centara, 2012. Dostupno na: www.osce.org/gender

Report from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committees of the Regions on the Application and Effectiveness of the PU Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0378&from=EN

Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committees of the Regions on the Application and Effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0469&from=EN

Saopštenje Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu. Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, 2011. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf

Upitnik. Odgovori koje Evropska komisija zahteva od Vlade Srbije u cilju pripreme Mišljenja o zahtevu Srbije za članstvo u Evropsku uniju, 2010. Dostupno na: http://www.seio.gov.rs/dokumenta/eu-dokumenta.126.html

Izveštaji o radu jedinica lokalne samouprave Republike Srbije

Izveštaj o radu za 2012. Godinu. Opštinska uprava opštine Aleksinac. Odeljenje za privredu. Odsek za urbanizam i stambeno komunalnu delatnost i zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Arilje za 2012. godinu. Odsek za inspekcijske poslove.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Babušnica za 2012. godinu. Odeljenje za privredu i finansije. Odeljenje za neprivredne delatnosti i opštu upravu. Inspekcija za zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Bajna Bašta za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine. Odeljenje za inspekcijske poslove i komunalne delatnosti.

Izveštaj o radu Gradske uprave grada Beograda za 2012. godinu. Sekretarijat za zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Bogatić za 2012. godinu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Bosilegrad za 2012. godinu. Inspekcija zaštite životne sredine i poslovi zaštite životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Brus za 2012. godinu. Odsek za inspekcijske poslove, poljoprivredu, vodoprivredu i zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Bujanovac za 2012. godinu. Stambeno-komunalni poslovi i zaštita životne sredine.

Izveštaj Gradske uprave grada Vranja za 2012. godinu. Odeljenje za zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Dimitrovgrad za 2012. godinu. Pravilnik o sistematizaciji radnih mesta Opštinske uprave opštine Dimitrovgrad (prečišćeni tekst).

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Doljevac za 2012. godinu. Odeljenje za privredu i finansije. Poslovi, komunalnog inspektora, saobraćajnog inspektora i poslovi procene uticaja na životnu sredinu, poslovi protivpožarne zaštite, zaštite na radu i poslovi zanatstva, trgovine, ugostiteljstva i saobraćaja.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Žitorađa za 2012. godinu. Izveštaj opštinskog inspektora za zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Gradske uprave grada Jagodine za 2012. godinu. Odeljenje za zaštitu i unapređivanje životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Knić za 2012. godinu. Izveštaj samostalnog saradnika za društvene delatnosti, vodoprivredu, zaštitu životne sredine, protivpožarnu zaštitu i zaštitu na radu.

Izveštaj o radu Opštinske uprava opštine Koceljeva. Odeljenje za urbanizam, komunalne, stambene i imovinsko pravne poslove za 2012. godinu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Krupalj za 2012. godinu. Odsek za privredu i finansije.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Lapovo za 2012. godinu. Odeljenje za privredu finansije i zajedničke poslove.

Izveštaj o radu Gradske uprave za zaštitu životne sredine grada Leskovca za 2012. godinu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Ljig za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Ljubovija za 2012. godinu. Odsek za privredu i finansije i Odsek za opštu upravu i društvene delatnosti.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Medveđa za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam.

Izveštaj o radu Gradske uprave grada Novog Pazara za 2012. godinu. Odsek za zaštitu životne sredine. Odeljenje za zaštitu životne sredine, protivpožarnu zaštitu, bezbednost i zdravlje na radu.

Izveštaj o radu Odseka za zaštitu životne sredine Gradske uprave grada Niša za 2012. godinu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Osečina za 2012. godinu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Petrovac na Mlavi za 2012. godinu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Pirot za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, stambeno komunalne poslove, građevinarstvo i inspekcijske poslove.

Izveštaj o radu Opštinske uprava opštine Svilajnac za 2012. godinu. Odeljenje za inspekcijski nadzor i poljoprivredu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Svrljig za 2012 godinu. Odsek za inspekcijske poslove, građevinski inspektor.

Informator o radu Opštine uprave opštine Sokobanja. Inspekcija za zaštitu životne sredine. Poslovi zaštite životne sredine, bezbednosti i zdravlja na radu i zaštite stanovništva od izloženosti duvanskom dimu.

Izveštaj o radu opštinske uprave opštine Tutin za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, imovinsko pravne i komunalno stambene poslove.

Izveštaj o realizaciji programa zaštite i unapređenja životne sredine grada Užica za 2012. godinu. Gradska uprava za urbanizam, izgradnju i imovinsko-pravne poslove. Služba Fonda za zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Gradske uprave za urbanizam, grada Čačka za 2012. godinu. Odsek za urbanizam. Služba za zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Gradske uprave grada Šapca na rešavanju upravnih i vanupravnih predmeta u periodu 01.01.2012. do 31.12.2012. godine. Odeljenje za opštu upravu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Bačka Palanka za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam i građevinarstvo.

Izveštaj o radu Opštinske uprave Bačka Topola za 2013. godinu.

Inspekcija za zaštitu životne sredine, Izveštaj za 2012. godinu. Inspekcija za zaštitu životne sredine. Opština Bački Petrovac.

Izveštaj rada i kretanje upravnih/neupravnih predmeta u toku 2013. godine. Poslovi za zaštitu životne sredine, Odeljenja za urbanizam, komunalno stambene poslove i zaštite životne sredine. Opština Vrbas.

Izveštaj o radu Sekretarijata za zaštitu životne sredine za 2012. godinu. Opštinska uprava opštine Kikinda.

Izveštaj o radu Odeljenja za urbanizam, stambeno-komunalne i inspekcijske poslove tokom 2012. godine. Opštinska uprava opštine Kovačica.

Izveštaj o radu Odseka za zaštitu životne sredine za 2012. godinu. Opštinska uprava opštine Kula.

Izveštaj o radu Odeljenja za privredu, poljoprivredu, stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine za 2012-u godinu. Opštinska uprava opštine Mali Iđoš.

Informator o radu organa opštine Novi Bečej. Pregled podataka o pruženim uslugama u Odseku za upravu i zajedničke poslove u 2012. godini.

Izveštaj o radu zaštita životne sredine Opštinske uprave opštine Odžaci za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, stambeno-komunalne, imovinsko pravne poslove i zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Pećinci. 2012. Odeljenje za urbanizam, stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Plandište za 2013. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Ruma za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Senta za 2012. godinu. Izveštaj inspektora za zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Gradske uprave Grada Sremska Mitrovica za 2012. godinu. Izveštaj o radu inspektora za zaštitu životne sredine za 2013. godinu.

Izveštaj o radu Opštinske uprave opštine Temerin za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine.

Izveštaj o radu Inspektora za zaštitu životne sredine Opštinske uprave opštine Čoka za 2012-u godinu.

Izvod iz izveštaja o radu opštinske uprave Opštine Aranđelovac za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Bojnik. 2012. Poslovi inspektora za zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Boljevac za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, građevinarstvo, inspekcijske poslove i izvršenja.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Bor za 2012. godinu. Aktivnosti kancelarije za zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Gradskog veća grada Valjeva za 2012. godinu.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Varvarin za 2012. godinu. Poslovi administratora zajedničkih poslova. Odsek za opšte i zajedničke poslove i Opštinskog uslužnog centra.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Veliko Gradište za 2012. godinu. Poslovi poljoprivrede, vodoprivrede i zaštite životne sredine. Odeljenje za urbanizam, stambeno-komunalne i imovinsko-pravne poslove.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Vladimirci za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Vladičin Han za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, imovinsko-pravne, komunalne i građevinske poslove. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Golubac za 2012. godinu. Poslovi urbanizma i izgradnje, komunalni, inspekcijski i imovinsko pravni poslovi.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Gornji Milanovac za 2012. godinu. Odeljenje za komunalno-stambene poslove i urbanizam.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Žabari. 2012. Poslovi urbanizma i građevinarstva i inspektora za zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Žagubica u 2012. godini. Odeljenje za privredu i ekonomski razvoj. Poslovi urbanizma, prostornog planiranja, stambeno komunalnih poslova zaštite životne sredine. Komunalna i inspekcija zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Ivanjica za 2012. godinu. Inspektor zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Knjaževac. 2012. Normativno i upravno-pravni poslovi iz oblasti zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Gradske uprave grada Kraljevo za 2012. godinu. Odeljenje za

inspekcijske poslove.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Kučevo. 2012. Imovinsko-pravni poslovi. Odeljenje za privredu.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Lučani za 2012. godinu. Poslovi inspekcijskog nadzora.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave Mali Zvornik za 2012. godinu. Poslovi inspektora za zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave za 2012. godinu. Zaštita životne sredine. Opština Malo Crniće.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Priboj za 2012. godinu. Inspekcija za zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Prokuplje. 2013. Služba za održivi razvoj i zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Rača za 2012. godinu. Služba za poljoprivredu, urbanizam, izgradnju, komunalne i imovinsko-pravne poslove.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Raška za 2012. godinu. Odsek za urbanizam, stambeno komunalne delatnosti, imovinsko pravne poslove i zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Sjenica za 2012. godinu. Inspekcija za zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Smederevska Palanka za 2012. godinu. Odeljenje za imovinsko-pravne, stambeno-komunalne i građevinske poslove Opštinske uprave opštine Smederevska Palanka.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Surdulica za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Ćićevac za 2012. godinu. Inspekcija za zaštitu životne sredine i poslovi vanrednih situacija.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Ub za 2012. godinu. Inspekcija za zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Crna Trava za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Ada u 2012. godinu. Odeljenje za komunalne poslove, urbanizam, građevinarstvo i zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave Beočin za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Vršac za 2012. godinu. Odeljenje za opštu upravu.

Izvod iz izveštaja o radu Gradske uprave grada Zrenjanina za 2012. godinu. Odeljenje za poslove zaštite i unapređivanja životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Inđija za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, komunalno-stambene poslove i zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Irig za 2012. godinu. Služba za zaštitu životne sredine i urbanizam.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Kovin za 2012. godinu. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Opovo za 2013. godinu. Odeljenje za imovinsko pravne, stambene poslove, urbanizam i građevinarstvo. Poslovi zaštite životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Srbobran za 2012. godinu. Izveštaj o obrađenim predmetima u okviru zaštite životne sredine, za 2012. godinu. Odeljenje za urbanizam, stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Stara Pazova za 2012. godinu. Odeljenje za komunalne delatnosti i zaštitu životne sredine.

Izvod iz izveštaja o radu Opštinske uprave opštine Šid za 2012. godinu. Izveštaj inspektora za zaštitu životne sredine.

Odluka o merama za zaštitu od buke. Službeni glasnik opštine Lučani, broj 8/2011.

Pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u Opštinskoj upravi opštine Knić. Službeni glasnik opštine Knić, broj 14. Strana 7, 18.11.2013.

Tabelarni izveštaj rada opštinskog inspektora za zaštitu životne sredine Skupštine opštine Kuršumlija. Odeljenje za privredu i lokalni Ekonomski razvoj.

Konsultovana literatura

Knjige

Fond za otvoreno društvo. Centar za primenjene evropske studije. Zaštita životne sredine; uslov za održivi razvoj. Beograd, 2009. Dostupno na: http://www.cpes.org.rs/Publikacije/Zastita%20zivotne%20sredine%20-%20uslov%20za%20odrzivi%20razvoj.pdf

Josimovic B. Crnčević T. Implementation of Strategic Environmental Assessment in Serbia with Special Reference to the Regional Plan of Waste Management. 2010. available at http://www.intechopen.com/books/environmental-management/implementation-of-strategic-environmental-assessment-in-serbia-with-special-reference-to-the-regiona

The Netherlands Commission for Environmental Assessment. 25 Years of EA in the Netherlands. Views and Experiences, 2012. Dostupno na: http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/views_experiences_2012.pdf

Nepušački edukativni centar – RP. Evropske politike životne sredine na lokalu. Kragujevac, 2010.

Ogola P. F. A. Environmental Impact Assessment, General Procedures. Presented at Short Course II on Surface Exploration for Geothermal Resources organized by United Nations University – Geothermal Training Programme, Kenza Electricity Generating Co., Ltd., Kenya 2-17, November 2007. Dostupno na: http://www.os.is/gogn/unu-gtp-sc/UNU-GTP-SC-10-0801.pdf

Partidário M. R. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide: Methodological Guidance for Strategic Thinking in SEA. Lisbon, 2012. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA_Guidance_Portugal.pdf

Šerbula S. Radulović M. Zafirović I. Stanižan Z. Petrović M. Vukelić J. Petrović I. Veskoović M. Environmental Protection in Pančevo and Bor: Challenges of Participatory Approach to Environmental Governance, Belgrade, 2013. Dostupno na: http://www.rrpp-westernbalkans.net/en/library/Research-Results/Serbia/Public-Participation-in-Environmental-Decision-Making--the-Case-of-Bor-and-Pancevo/mainColumnParagraphs/0/text_files/file2/Environmental%20protection%20in%20Bor%20and%20Pancevo_eng.pdf

Sheate. W. Byron H. Dagg S. Cooper L. Imperial College London Consultants. The Relationship between the EIA and SEA Directives. Fina; Report to the European Commission, August 2005. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/final_report_0508.pdf

Zhukova Olga. Actor Interaction in the EIA Process in Sweden: Case Study of Tönsen Wind Power Park Project, Swedish University of Agricultural Sciences. Uppsala. 2012. Dostupno na: http://stud.epsilon.slu.se/5019/1/zhukova_o_121030.pdf

Članci

Dusik J. Sadler B. Reforming Strategic Environmental Assessment Systems: Lessons from Central and Eastern Europe. Impact Assessment and Project Appraisal, 22:2, 89-97. Available at: http://dx.doi.org/10.3152/147154604781766003

Dokumenta

Arhus centar Subotica. Vodič za praktičnu primenu Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. Subotica, 2013. Dostupno na: http://www.aarhussu.rs/docs/Vodic-2-SRB-HUN-Web.pdf

Canadian Environmental Assessment Agency. International Association for Impact Assessment. International Study of the Effectiveness of Environmental Assessment. Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. June, 1996. Dostupno na: https://www.ceaa-acee.gc.ca/Content/2/B/7/2B7834CA-7D9A-410B-A4ED-FF78AB625BDB/iaia8_e.pdf

Dutch Government. Romanian Government. From Public Debate top Public Dialogue: Improving Public Consultation in SEA and EIA Procedures in Romania. Developed in a Framework of the Dutch-Romanian Government-to-Government Programme. 2010. Dostupno na: http://api.commissiemer.nl/docs/mer/diversen/os_romanai_public_participation_in_eia_and_sea.pdf

Ekonomska komisija za Evropu, Komisija za programsku politiku u oblasti zaštite životne sredine. Pregled stanja životne sredine; Republika Srbija. Drugi pregled. Ujedinjene Nacije. Njujork i Ženeva, 2007. Dostupno na: http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/epr_studies/native/Serbia%20II.pdf

European Commission. Study concerning the report on the Application and Effectiveness of the SEA Directive (2001/42/EC). Final Report. April, 2009. Dostupno na: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/study0309.pdf

European Parliament. Directorate General for Research. Division for the Environment, Energy and Research, STOA. Environment Policy in Slovenia. Briefing No. 6. Luxemburg, May, 1998. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/envi/pdf/brief6en_en.pdf

Evropski pokret Srbija. Unapređenje kapaciteta jedinica lokalne samouprave, organizacija civilnog društva i privrednih subjekata i za sprovođenje evropskih standarda u oblasti životne sredine, Novembar, 2012. Dostupno na: http://downloads.bos.rs/CEI/Dragoljub_Todic-Zivotna_sredina.pdf

Friends of the Earth. Greenpeace. Justice and Environment. European Environmental Bureau. Position Paper regarding the Review of the Environmental Impact Assessment (EIA) Directive. Dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/EIA_Position_paper_final.pdf

Friends of the Earth. Environmental Impact Assessment (EIA). A Guideline for Campaigners, October, 2005. Dostupno na: http://www.foe.co.uk/sites/default/files/downloads/environmental_impact_asses1.pdf

Think · Act · Impact
Мисли - Делај - Утичи

BIBLIO-GRAFIJA

International Association for Impact Assessment. Institute of Environmental Assessment. Principles of Environmental Impact Assessment. Best Practice. January, 1999. Dostupno na: http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/Principles%20of%20IA_web.pdf?AspxAutoDetectCookieSupport=1

International Association for Impact Assessment. Strategic Environmental Assessment. Performance Criteria. Special Publication Series No. 1. January 2012. Dostupno na: http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf

Institute for European Environmental Policy. Workshop on Best Practice in Analysing and Developing Environmental Policies. Background paper, November, 2005. Dostupno na: http://www.ecologic.eu/1536

Institute of Environmental Management & Assessment. The State of Environmental Impact Assessment and Practice in the UK. Special Report. Dostupno na: http://www.iema.net/iema-special-reports

Justice and Environment. Commission Proposal for a New EIA Directive. Position Paper, 2012. Dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/EIA%20position%20paper%20new%20Directive%202012_1.pdf

Justice and Environment. The EIA in Selected EU Member States. Report and Case Studies, 2012. Dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/EIA%20comprehensive%20report%202012_1.pdf

Justice and Environment. Implementation of the EIA Directive in Croatia, 2012. Dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/EIA%20case%20study%20Croatia%281%29.pdf

Justice and Environment. Implementation of the EIA Directive in Macedonia, 2012. Dostupno na: http://www.justiceandenvironment.org/_files/file/2012/EIA%20case%20study%20Macedonia.pdf

Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Izveštaj o strateškoj proceni uticaja strategije razvoja energetike Republike Srbije do 2025. sa projekcijama do 2030. na životnu sredinu. Beograd, oktobar, 2013.

Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine. Nacrt strategije razvoja energetike Republike Srbije za period do 2025. godine sa projekcijama do 2030. godine. Beograd, juni, 2014.

OEBS. Uvođenje rodne perspektive u aktivnosti Arhus centara. Priručnik za praktičare, 2012. Dostupno na: http://www.osce.org/sr/serbia/119690

OECD Development Assistance Committee. Good Practices for Environmental Impact Assessment of Development Projects. NO.1 Guidelines on Aid and Environment, Paris, 1992. Dostupno na: http://www.oecd.org/dac/environment-development/1887592.pdf

OECD. Applying Strategic Environmental Assessment. Good Practice Guidance for Development Co-operation. DAC Guidelines and Reference Series, 2006. Dostupno na: http://www.oecd.org/dac/environment-development/37353858.pdf

Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/92/EU on the Assessment of the Effects of Certain Public and Private Projects on the Environment. Brussels. October, 2012. Dostupno na: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/envi/dv/envi20140212_eia_text_/envi20140212_eia_text_en.pdf

Regional Environmental Centre for Central and Eastern Europe. Awakening Participation: Building Capacity for Public Participation in Environmental Decision-making. Public Participation Training Module. Szentendre, 1996. Dostupno na: http://arc-

hive.rec.org/REC/Publications/PPTraining/AwakeningParticipation.pdf

Regionalni centar za životnu sredinu za Centralnu i Istočnu Evropu. Vodič kroz propise o učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravu na pravnu zaštitu u pitanjima zaštite životne sredine. Beograd, 2006. Dostupno na: http://archive.rec.org/REC/Programs/PublicParticipation/improving_practices/national/pruducts/serb_practical_guide_for_authorities_on_ac.pdf

Smernice za uključivanje organizacija civilnog društva u proces donošenja propisa, („Službeni Glasnik" 05 br. 011-8872/2014). Dostupno na: http://civilnodrustvo.gov.rs/vesti/usvojene-smernice-za-ukljucivanje-organizacija-civilnogdrustva-uprocesizrade-propisa-zakljucak/?lng=lat

Prilog 1: Spisak institucija/ organizacija sa čijim predstavnicima su sprovedeni polustrukturisani intervjui i lista orijentacionih pitanja

Republički organi:

1. Agencija za zaštitu životne sredine
2. Ministarstvo energetike, razvoja i zaštite životne sredine
3. Republička agencija za prostorno planiranje

Pokrajinski organi:

4. Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine

Lokalni organi:

5. Grad Smederevo
6. Grad Užice
7. Opština Žitište
8. Opština Ljubovija
9. Opština Knjaževac
10. Opština Odžaci
11. Opština Pančevo
12. Opština Sjenica
13. Opština Sremska Mitrovica

Strani organi:

14. Agencija za zaštitu životne sredine, Kraljevina Švedska
15. Ministarstvo poljoprivrede, Mađarska
15. Ministarstvo poljoprivrede i životne sredine, Republika Slovenija

Privatni sektor:

16. Preduzeće za inženjering i konsalting iz oblasti životne sredine i standard sistema menadžmenta

Organizacioje civilnog društva:

17. Institut za međunarodnu politiku i privredu
18. Nevladina organizacija Ekološki pokret Odžaka
19. Nevladina organizacija Pokret gorana
20. Planinarsko/speleološko društvo „Zmajevac“

DEO I – Institucionalna rešenja u pogledu procene uticaja (EIA) i strateške procene uticaja (SEA) na teritoriji jedinice lokalne samouprave (JLS)
1. Kakvo je bilo učešće Vaše i drugih JLS tokom procesa izrade propisa u vezi sa EIA i SEA (konsultacije sa ministarstvom, radne grupe itd.)?
2. Kakvo je stanje kapaciteta po pitanju EIA/SEA u JLS posebno u pogledu: - Broja zaposlenih lica - Nivoa stručnosti - pogotovo u pogledu strukture i rada tehničkih komisija za EIA, komisija za planove za SEA i prilikom izbora izrađivača studije za EIA i izveštaja za SEA) - Podele rada - Finansijskih, i - Administrativnih kapaciteta
3. Kakav je realni uticaj nosioca projekta na postupak EIA/SEA?
4. Kakav je odnos na relaciji nadležni organ – nosilac projekta (pogotovo kada je reč o javnim preduzećima) – izrađivač studije EIA?
5. Kakva je saradnja između organa Vaše JLS koje su relevantne za postupak EIA/SEA
6. Kakva je saradnja lokalnih organa sa nadležnim Ministarstvom?
7. Kakva je saradnja nadležnog organa Vaše JLS sa organima drugih JLS?
8. Kako ocenjujete prekograničnu saradnju?
DEO II – Učešće javnosti u postupcima EIA/SEA
9. Na koji način nadležni organi JLS identifikuju zainteresovanu javnost?
10. Molim Vas, iznesite Vaše mišljenje o učešću javnosti u pogledu: a) Vremenskog okvira za obaveštavanje javnosti; b) Sredstava za obaveštavanje javnosti u svim fazama EIA i SEA; c) Pristupa javnosti informacijama; d) Mogućnostima zainteresovane javnosti da iznese svoje mišljenje e) Vođenja evidencije o prijavljenim OCD i njihovim dostavljenim mišljenjima u postupku f) Uključivanje mišljenja zainteresovane javnosti u konačnu odluku
11. Da li su NVO prepoznate kao „dobronamerni posrednici“ na relaciji nadležni organi – građani?
12. Koliko su predstavnici zainteresovane javnosti upoznate sa propisima EIA/SEA?
13. Da li se sprovode obrazovne aktivnosti zarad većeg učešća javnosti u postupcima EIA/SEA?
14. Kako ocenjujete kvalitet mišljenja zainteresovane javnosti dostavljene tokom postupka EIA/SEA?
15. Koliko se mišljenja OCD uzimaju u obzir u postupku EIA i SEA, naročito tokom rada tehničke komisije i davanja saglasnosti na sudiju?

DEO III – PU/SPU: Kvalitet i usklađenost
16. Kakav je predlog predloženih alternativa u postupku EIA/SEA?
17. Kakav je kvalitet predloženih mera zaštite životne sredine koje predlažu i obezbeđuju nosilac i nadležni organ?
18. U kojoj meri su odluke iz EIA/SEA (pogotov predložene mere zaštite životne sredine) zaista sprovode prilikom izvođenja projekata, planova i programa?
19. Kako biste opisali usklađenost između EIA i SEA?
DEO IV – Kontrolni mehanizmi i pristup pravdi u pogledu EIA/SEA
20. Molim Vas, iznesite Vaše mišljenje o mehanizmima nadzora Vaše JLS u pogledu procedure i primene Zakona o EIA i SEA na projekte naročito u smislu: a) Njihove efektivnosti, pogotovo rada inspekcijskih službi na lokalnom nivou i nivou i komisije za tehnički pregled objekata Ministarstva (EIA); b) Kazni koje su do sada izrečene, i c) Mogućnosti propisanih kazni da imaju odvraćajuće dejstvo od kršenja propisa
21. Molim Vas, iznesite Vaše mišljenje o efektivnosti pravosudnog sistema (posebno sudstva) na lokalnom nivou u pogledu žalbi po odlukama EIA/SEA?

Prilog 2: Sprovedene ankete u vezi sa procenom uticaja i strateškom procenom uticaja na životnu sredinu u lokalnim samoupravama i organizacijama civilnog društva, i upitnici za strane ustanove

2.1. UPITNIK ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

Procena uticaja i strateška procena uticaja na životnu sredinu

Opština/grad			
Ime i prezime osobe koja je popunila upitnik			
Mesto u lokalnoj administraciji na kojem je zaposleno lice koje je popunilo upitnik			
Broj telefona za kontakt			
Koliko u vašoj opštinskoj/gradskoj upravi ima zaposlenih koji se bave poslovima zaštite životne sredine?	Inspektora	Stručnih saradnika	Ostalo
Da li ima zaposlenih koji po odluci o sistematizaciji obavljaju istovremeno dve ili više funkcija (navesti slučajeve)[1]?			
Kakav je organizacioni status organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine u odnosu na opštinsku-gradsku upravu[2]?			
Da li je vaša lokalna samouprava učestvovala u postupku donošenja zakona u vezi procene uticaja i strateške procene uticaja na životnu sredinu i kasnijih izmena i dopuna? Ako jeste, na koji način je učestvovala (mišljenje, primedba, javna rasprava, nešto drugo...)?			
Koliko je zahteva za odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu nadležni organ vaše lokalne samouprave primio u poslednje dve godine?	2012		
	2013		
Koliko je zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu nadležni organ vaše lokalne samouprave primio u poslednje dve godine?	2012		
	2013		
Koliko je zahteva za davanje mišljenja o potrebi pristupanja, odnosno, nepristupanja izradi strateške procene uticaja nadležni organ vaše lokalne samouprave primio u poslednje dve godine?	2012		
	2013		
Koliko je zahteva za ocenu i davanje saglasnosti na izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu nadležni organ vaše lokalne samouprave primio u poslednje dve godine?	2012		
	2013		
Koliko je odluka o potrebi procene uticaja na životnu sredinu organ vaše lokalne samouprave doneo u poslednje dve godine?	2012		
	2013		

Koliko je odluka o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu nadležni organ vaše lokalne samouprave doneo u poslednje dve godine?	2012	
	2013	
Koliki je broj izvršenih kontrola sprovođenja mera naloženih odlukama u postupku procene uticaja na životnu sredinu u poslednje dve godine?	2012	
	2013	
Koliko je prekršajnih prijava vezanih za zaštitu životne sredine u poslednje dve godine nadležnom sudu uputio nadležni organ vaše lokalne samouprave?	2012	
	2013	
Da li nadležni organ obaveštava lokalnu javnost o prispelim zahtevima iz oblasti procene uticaja na životnu sredinu, održavanju javnih uvida, rasprava i prezentacija i donetim odlukama?	DA	NE
Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje „NE“, navedite zašto nadležni organ to ne čini:		
Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje „DA“, zaokružite odgovore koji naznačuju način kako nadležni organ to čini:	A) putem oglasa u lokalnom/regionalnom štampanom mediju B) putem oglasa u lokalnom/regionalnom elektronskom mediju V) dopisom ekološkim NVO i drugim zainteresovanim stranama Г) na način koji nije naveden (navedite kako):	
Koliko javnih rasprava i prezentacija u procesu odlučivanja o proceni uticaja na životnu sredinu je u vašoj opštini/gradu održano tokom protekle dve godine?	2012	
	2013	
Koliko je građana bilo prisutno (učestvovalo) tokom tih javnih rasprava i prezentacija? (prosečno po javnoj raspravi/prezentaciji)	2012	
	2013	
Da li vaša lokalna samouprava vodi evidenciju o NVO koje su ispoljile interes za učešćem u postupcima procene uticaja na životnu sredinu[3]?	DA	NE
Da li nadležni organ angažuje stručnjake iz specifičnih oblasti u postupku procene uticaja za pojedine projekte?	DA	NE

Kakav je sastav komisije za procenu uticaja na životnu sredinu u vašoj lokalnoj samoupravi?	A) isključivo od zaposlenih u opštinskoj/ gradskoj upravi B) uglavnom od zaposlenih u opštinskoj/ gradskoj upravi V) podjednako su zastupljeni radnici uprave i spoljni stručnjaci G) uglavnom od stručnjaka koji nisu radnici uprave D) isključivo od stručnjaka koji nisu radnici uprave	
U kojoj meri vaša lokalna samouprava prihvata mišljenja, predloge i primedbe zainteresovane javnosti prilikom odlučivanja o proceni uticaja na životnu sredinu?	A) uvek B) često V) ponekad G) retko D) nikada	
Ukoliko smatrate da je učešće javnosti u procesu donošenja odluka u vezi procene uticaja nedovoljno, po vašem mišljenju, šta je glavni razlog takvog stanja?	A) nedovoljna informisanost građana i pojedinim zahtevima i njihovim pravima da učestvuju u procesu donošenja odluka B) nespremnost lokalne vlasti da ozbiljnije uključuje građane u procese odlučivanja, što dalje obeshrabljuje građane da to čine V) izostanak programa animiranja javnosti da učestvuje u procesu donošenja odluka o zahtevima G) nešto što nije navedeno (navedite šta):	
Po vašem mišljenju, kakvo je ukupno učešće javnosti u procesu donošenja odluka u vezi procene uticaja na životnu sredinu?	DOVOLJNO	NEDOVOLJNO

2.2 UPITNIK ZA ORGANIZACIJE CIVILNOG DRUŠTVA

Procena uticaja i strateška procena uticaja na životnu sredinu

Naziv organizacije civilnog društva (OCD)			
Opština, mesto			
Godina osnivanja i broj članova			
Ime i prezime osobe koja je popunila upitnik			
Broj telefona za kontakt			
Da li je vaša OCD učestvovala u postupku donošenja zakona u vezi procene uticaja i strateške procene uticaja na životnu sredinu i kasnijih izmena i dopuna? Ako jeste, na koji način (mišljenje, primedba, javna rasprava...)?			
Da li vam je poznato da su OCD zakonski prepoznate kao zainteresovana strana u postupku procene i strateške procene uticaja na životnu sredinu?		DA	NE
Da li vam je poznato da OCD imaju zakonsko pravo da od nadležnih organa lokalne samouprave traže da redovno dobijaju obaveštenja o postupcima procene i strateške procene uticaja na životnu sredinu?		DA	NE
Da li vaša OCD od nadležnog organa lokalne samouprave dobija pismene ili druge pozive za učešće u postupcima procene i strateške procene uticaja na životnu sredinu, koji se sprovode u vašoj opštini/gradu?		DA	NE
Koliko vaši članovi učestvuju u procesu donošenja odluka o uticaju na životnu sredinu (ostvaruju javni uvid, prisustvuju javnim raspravama i prezentacijama studija o proceni i strateškoj proceni uticaja)? (Podvucite jedan od ponuđenih odgovora)	A) Ne učestvujemo B) Vrlo retko učestvujemo V) Ponekad učestvujemo G) Često učestvujemo D) Stalno učestvujemo		

Ako ste odgovorili pod „A“, „B“ или „V“, zašto ste odabrali upravo taj odgovor? Šta je razlog vašeg odsustva ili nedovoljnog učešća u procesu donošenja odluka? (Podvucite jedan ili više razloga, ili sami dopišite svoj razlog)	A) Nemamo dovoljno informacija o održavanju uvida i rasprava B) Smatramo da nemamo dovoljno znanja i kapaciteta za učešće V) Ne verujemo da ćemo našim učešćem nešto promeniti G) Sve se unapred zna, građani se ne pitaju ništa D) Verujemo da će država i bez našeg učešća zaštititi naš interes Đ) Nešto drugo (navedite šta):

Ako ste ućestvovali na javnim raspravama, da li ste upućivali primedbe, mišljenja i predloge na sadržaj studija o proceni uticaja?	DA	NE
Ako ste upućivali primedbe, mišljenja ili predloge, da li ih je nadležni organ lokalne samouprave u toku postupka procene uticaja prihvatio?	DA	NE

Po vašem mišljenju, u kojoj meri OCD i građani Srbije učestvuju u procesima donošenja odluka u vezi procene uticaja na životnu sredinu? Kakvo je stanje i koji su problemi? Šta treba uraditi da bi stanje bilo bolje?	

2.3 Upitnik za države članice EU (Švedska, Mađarska i Slovenija

PART I - Institutional arrangement concerning EIA/SEA	
1. Please describe the EIA/SEA harmonization process of your country with the EU *acquis*, particularly if: a) Adequate impact assessments were conducted prior to legal drafting; b) All necessary stakeholders were consulted; c) Coordination between different public authorities was in place; d) Different policy options were considered?	
2. Please describe institutional arrangements in your country concerning EIA/SEA namely: a) Competent authorities and their responsibilities in terms of EIA b) Competent authorities and their responsibilities in terms of SEA, and c) Relationship between different competent authorities.	
3. How do you estimate the capacity of the competent authorities namely: a) Personal (number and expertise); b) Financial, and c) Administrative aspects?	
4. Please comment on the impact of the developers on the EIA/SEA procedure particularly in terms of: a) Their designated rights and obligations under the law; b) Their actual influence on the decision making process; c) Potential conflicts of interest on the relation competent authority – developer (especially public enterprise) – organization conducting the procedure, and d) Institutional mechanisms to prevent conflict of interest.	

5. In your opinion, what are the key advantages and drawbacks of the EIA/SEA institutional arrangements in your country particularly in terms of: a) Horizontal level (e.g. specialised body vs direct Ministry jurisdiction)? b) Vertical level (e.g. national vs regional vs local authority)?	
PART II – Participation of the public concerned in EIA/SEA and procedures	
6. Please comment on the public participation particularly regarding: g) Timeframe for informing the public; h) Means of informing the public; i) Public access to information; j) Possibilities of the public to express their opinion, and k) Inclusion of the public opinion into the decision making.	
7. Are educational activities conducted for better inclusion of the public into the EIA/SEA?	
8. What is the quality of opinions delivered by the public concerned during the EIA/SEA?	
PART III – EIA/SEA: Quality and consistency	
9. What is the quality of the suggested alternatives in the EIA/SEA?	
10. What is the quality of environmental protection measures provided by the developers and competent authority?	
11. To what extent are environmental protection measures actually incorporated into the projects, planes and programmes?	
12. What is the level of consistency between EIA and SEA?	

PART IV – Control mechanisms and access to justice for EIA/SEA	
13. Could you comment on surveillance mechanisms in your country particularly in terms of: d) Its effectiveness, namely environmental inspection and other mechanisms; e) Fines imposed by so far, and f) Adequacy of the existing fines to have a deterrent effect.	
14. The effectiveness of the judicial system in your country in handling complaints in terms of: a) Environmental NGOs access to a review procedure before a judicial authority; b) Costs of the judicial procedure for the public concerned, and c) Speed and impartiality of the judicial process.	
15. Please feel free to submit additional comments, contacts and relevant documents pertaining to EIA and SEA implementation in your country.	

Beleške

Think · Act · Impact
Мисли - Делај - Утичи

Beleške

U procesu evropskih integracija, Srbija mora da ispuni standarde EU u vezi sa postupkom procene uticaja industrijskih i infrastrukturnih projekata i planskih dokumenata na životnu sredinu. Reč je o postupcima od izrazitog značaja za prevenciju i smanjenje štetnih efekata ljudskih aktivnosti po životnu sredinu. Kakva su postojeća institucionalna rešenja i kapaciteti javne uprave u pogledu implementacije procene uticaja? U kojoj meri javnost učestvuje u postupku? Da li je implementacija procene uticaja u Srbiji usklađena sa evropskim standardima? Studija na osnovu temeljne analize pruža odgovor na ova i povezana pitanja i nudi preporuke za dalje unapređenje postupka.

Think - Act - Impact

Мисли - Делај - Утичи

ISBN 978-86-89217-04-9