

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

Beograd, 2014

## U ČEMU JE ZNAČAJ PROCENE UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU?

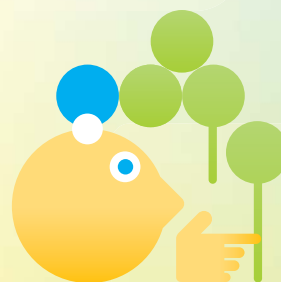
Srbija se suočava sa brojnim izazovima u reformi politike zaštite životne sredine. Takvi izazovi povezani su sa procesom evropskih integracija, s obzirom na visoke standarde EU u ovoj oblasti sa kojima Srbija mora da se usaglasiti kako bi postala punopravna članica. Jedna od ključnih mera politike zaštite životne sredine na koju treba obratiti pažnju, jeste procena uticaja projekata i planskih dokumenata na životnu sredinu. Pomoću procene uticaja, obezbeđuje se da nadležni organ donese kvalitetniju odluku zasnovanu na što više informacija. Na taj način, sprečavaju se odnosno smanjuju negativni efekti projekata i planskih dokumenata po životnu sredinu. Učešće javnosti je ključni element postupka, putem kojeg se obezbeđuje protok informacija od civilnog društva ka nadležnom organu i garantuje transparentnost i legitimnost donetih odluka. Usklađenost srpskih propisa i institucionalnih rešenja sa evropskim standardima u pogledu procene uticaja do sada je osporavano kako u Srbiji, tako i od strane EU. Kako bi se utvrdilo tačno stanje u vezi sa implementacijom procene uticaja, sprovedeno je sveobuhvatno istraživanje implementacije Direktive o proceni uticaja (PU) i do određene mere Direktive o strateškoj proceni uticaja (SPU) u Srbiji, pre svega na lokalnom nivou. Fokus istraživanja bio je na institucionalnim pitanjima i učešću javnosti u postupku. Pored implementacije, određena pažnja posvećena je harmonizaciji srpskih propisa sa propisima EU.

**Uspešna implementacija procene uticaja na životnu sredinu značajno doprinosi zaštiti životne sredine i nastojanjima Srbije da postane punopravna članica EU.**

## REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Srpsko zakonodavstvo je u velikoj meri usklađeno sa minimalnim standardima EU, međutim, takođe su identifikovane određene neusklađenosti. 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

## SIŽE POLITIKE



Think - Act - Impact

Мисли - Делај - Утичи

Nosilac projekta



Partneri



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

# Siže politike: Implementacija procene uticaja na životnu sredinu u Srbiji u kontekstu evropskih integracija: trenutno stanje i preporuke



## KLJUČNE PREPORUKE

- 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 izdavanja građevinske i upotrebne dozvole;

postoje garancije da će javnost dobiti 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. Nisu predviđena rešenja za sprečavanje sukoba interesa, posebno kada je nadležni organ ujedno i nosilac projekta. 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 obaveštenja niti obrazloženja o donetoj odluci zahtevu za izdavanje građevinske i upotrebne dozvole. 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.

*Institucije za implementaciju PU i SPU postoje i postupci se sprovode. Međutim, dodatni naponi moraju se uložiti u poboljšanje harmonizacije sa propisima EU i implementacije evropskih standarda. Posebno problematična pitanja jesu: sukob interesa, neusklađenost Zakona o PU i Zakona o planiranju i izgradnji; nedovoljno informisanje elektronskim putem; odsustvo obaveze obaveštavanja javnosti o donetoj odluci u pogledu realizacije projekta.*

*U lokalnim samoupravama je u proseku zaposleno 1-2 službenika za poslove PU i zaštite životne i isto toliko inspektora za datu oblast, uz postojanje dupliranja funkcija.*

U pogledu implementacije PU i SPU, evropski standardi 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 EU. 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 vezi sa pitanjem sukoba interesa prilikom vođenja postupka 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. 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, kvaliteta studija o PU i načina angažovanja nezavisnih stručnjaka u postupku. Identifikovane su različite prakse u pogledu usklađenosti postupaka i saradnje lica nadležnih za PU odnosno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole. Negativni 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 odlu-

čivanja o predloženom projektu, ali je uslovna tvrdnja da se poštuju minimalni standardi Direktive o PU po ovom pitanju. U pogledu nadzora nad primenom uslova propisanih postupkom PU, kao glavni problemi identifikovani su mali broj inspektora, nedostatak tehničkih kapaciteta i primedbe na kvalitet inspeksijskog nadzora. Međutim, ipak je uočeno postojanje mehanizama nadzora, kao i naponi od strane inspekcije da se uslovi zaštite životne sredine poštuju od strane investitora, što je u skladu sa minimalnim standardima EU.

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. Većina JLS i NVO se slaže da je nedovoljna informisanost glavni uzrok niskog učešća javnosti u postupku. Stav lokalnih samouprava je 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.

***Troje građana u proseku učestvuje u javnim raspravama u postupku procene uticaja na lokalnom nivou. Predstavnici lokalnih samouprava i nevladinih organizacija uglavnom se slažu da uzrok niskog učešća javnosti jeste u nedovoljnoj informisanosti građana.***

***Oko 10% lokalnih samouprava koristi internet za obaveštavanje javnosti.***

## OPCIJE ZA DALJI RAZVOJ IMPLEMENTACIJE PU

U studiji su razmotrene tri opcije koje mogu imati sveobuhvatni uticaj na budućnost implementacije PU, posebno na lokalnom nivou: (1) očuvanje postojećih nadležnosti uz dodatna poboljšanja sistema; (2) integrisanje postupka PU i postupka izdavanja upotrebne dozvole; (3) 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 prva opcija bila najbolje izvodljivo rešenje, jer već postoji deset godina, a dodatni reformski naponi ne bi bili izrazito zahtevni. Dugoročno gledano, treća opcija bi bila najbolje rešenje, pre svega jer bi nadležnost za PU bila u skladu sa ozbiljnošću mogućeg uticaja na životnu sredinu i kapacitetima nadležnih organa (republičkih, pokrajinskih i lokalnih). U slučaju druge opcije procenjeno je da bi, iako poseduje pozitivna svojstva, reformski naponi u cilju njenog uvođenja bili suviše zahtevni u poređenju sa dobitima, posebno u poređenju sa prvom i trećom opcijom.

## Šize politike: Implementacija procene uticaja na životnu sredinu u Srbiji u kontekstu evropskih integracija: trenutno stanje i preporuke



- 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 za koje takva mogućnost postoji.







## 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. Dodatne informacije o projektu dostupne su na: <http://www.europeanpolicy.org/projekti/aktuelni.html>.

## INFORMACIJE O NOSIOCU PROJEKTA:

**Centar za evropske politike (CEP)** je nezavisna, nevladina, neprofitna think-tank organizacija koju čine profesionalci u oblasti evropskog prava, politike EU, ekonomije, reforme javne uprave. CEP je osnovan sa ciljem unapređenja okruženja za kreiranje javnih politika u Srbiji. Misija CEP-a je:

1. pospešivanje istraživanja i analiza kao osnove za donošenje odluka, i

2. pružanje visoko kvalitetnih alternativnih opcija javnih politika u cilju unapređenja procesa pristupanja Srbije EU i pozicioniranja Srbije kao ravnopravnog partnera država članicama EU u pogledu:

- transparentnosti i odgovornosti demokratskih struktura vladavine,

- uređenosti i performansi tržišta, i

- sposobnosti da se ne samo ispune kriterijumi članstva EU već i maksimalno iskoriste prava i prilike koje odatle proizilaze kada se ostvari članstvo.



Više o aktivnostima CEP-a možete saznati na internet adresi: [www.cep.org.rs](http://www.cep.org.rs); <https://www.facebook.com/EuropeanPolicyCentre>.

## INFORMACIJE O PARTNERIMA NA PROJEKTU

**Ekološki centar „Stanište“** je nevladina, neprofitna organizacija, osnovana u Vršcu 2007. godine, sa misijom unapređenja odnosa lokalnih zajednica prema životnom okruženju. Cilj organizacije je da raspoloživim znanjima, veštinama i voljom, pomogne lokalnim zajednicama širom Srbije u rešavanju ovakvih problema u životnoj sredini.

Polje delovanja organizacije obuhvata kreiranje lokalne politike zaštite životne sredine, učešće građana u procesu donošenja odluka, unapređenje sistema finansiranja zaštite životne sredine, istraživanje i izradu studija, upravljanje zaštićenim područjima prirode i upravljanje određenim vrstama otpada.

Više o aktivnostima EP „Stanište“ možete saznati na internet adresi: [www.staniste.org.rs](http://www.staniste.org.rs).

**Udruženje građana Srbija u pokretu (SuP)** je osnovano 2009. godine sa misijom stvaranja jakog i odgovornog civilnog društva putem motivisanja pojedinaca da aktivno učestvuju u stvaranju promena koje će poboljšati kvalitet njihovih života. Svoj rad zasniva na tri principa:

1. podrška građana i građanki,
2. društveno korisni aktivizam i
3. transparentnost.

Više o aktivnostima UG Srbija u pokretu možete saznati na internet adresi: [www.srbijaupokretu.org](http://www.srbijaupokretu.org).