

---

# VODIČ ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U OBLASTIMA ENERGETIKE I KLIMATSKIH PROMENA

---



EU Obaveštenje: Sadržaj ove publikacije je pomogla Evropska unija.  
Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost autora i ne predstavlja stavove Evropske unije.




Projekat finansira Evropska unija u okviru programa "Podrška civilnom društvu"

**VODIČ**  
**ZA UČEŠĆE JAVNOSTI U OBLASTIMA**  
**ENERGETIKE I KLIMATSKIH PROMENA**

---

Kod donošenja odluka, njihovog  
sprovođenja i nadzora nad sprovođenjem



## „Uključivanje organizacija civilnog društva u donošenje energetske i klimatske politike na lokalnom nivou“

Poštovani/e,

Vodič za učešće javnosti u oblasti energetike i klimatskih promena nastao je u okviru projekta „Uključivanje organizacija civilnog društva u donošenje energetske i klimatske politike na lokalnom nivou“. Projekat je realizovao Centar za slobodne izbore i demokratiju (CeSID) u okviru programa „Podrška civilnom društvu“ koji finansira Evropska unija, a njime upravlja Delegacija Evropske unije u Republici Srbiji.

Opšti cilj projekta je smanjenje emisije štetnih gasova, u sektorima koji su pokriveni SEAP-om (Sustainable Energy Action Plan), na teritorijama opština Vrbas i Kula prema SEAP odredbama, kao i smanjenje emisije štetnih gasova na teritoriji Republike Srbije. Specifični cilj projekta je partnerstvo organizacija civilnog društva sa lokalnom samoupravom u promovisanju EU standarda u procesu donošenja energetske i klimatske politike na lokalnom nivou u Republici Srbiji.

Neki od rezultata koji su ostvareni na projektu su:

- Pripremljeni su SEAP elementi za opštine Vrbas i Kula;
- Više od 30 organizacija civilnog društva je obučeno da uzme učešće u donošenju energetske i klimatske politike na lokalnom nivou;
- Pripremljene su dodatne studije za energetski sektor za potrebe Razvojnih strategija opština Vrbas i Kula;
- Realizovana su istraživanja javnog mnjenja o navikama građana Vrbasa i Kule u segmentu grejanja i transporta;
- Pripremljen je web sajt [www.tvojaenergija.rs](http://www.tvojaenergija.rs)

Jedan od najznačajnijih rezultata je i priprema Vodiča za učešće javnosti u oblasti energetike i klimatskih promena koji se nalazi pred Vama. Vodič je delo naših partnera na projektu, organizacije Centar za ekologiju i održivi razvoj (CEKOR) iz Subotice. Osim organizacije CEKOR, partneri na projektu su i opštine Vrbas i Kula. Agencija za ravnomerni regionalni razvoj AP Vojvodine i Regionalne razvojne agencije Bačke i Srema bili su saradnici na projektu „Uključivanje organizacija civilnog društva u donošenje energetske i klimatske politike na lokalnom nivou“.

## Sadržaj

### 4. Uvod

### 6. Učešće javnosti u donošenju odluka: osnovni pojmovi

### 10. Zakonski i institucionalni okvir u Srbiji i Evropskoj uniji u oblasti energetike i zaštite životne sredine

#### 3.1. Najvažniji važeći propisi u Srbiji u vezi energetike

#### 3.2. Međunarodni propisi i sporazumi

##### 3.2.1. Ugovor o osnivanju energetske zajednice jugoistočne Evrope

##### 3.2.2. Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama

##### 3.2.3. Arhuska konvencija – Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u materiji vezanoj za životnu sredinu i njen Protokol o Registru ispuštanja i prenosa zagađujućih materija

##### 3.2.4. ESPOO Konvencija Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu

##### 3.2.5. Konvencija o biodiverzitetu, Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa i Konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja

##### 3.2.6. Neke Direktive EU od važnosti

### 26. Najbolje dostupne tehnologije

### 32. Lobiranje i zagovaranje

### 36. Učešće javnosti u oblasti energetike i zaštite životne sredine

### 58. Aneks: Socijalni i ekološki eksterni troškovi energetskog sektora

# 1. Uvod

---

Smatra se da se oko 70% svih problema vezanih za zaštitu životne sredine u Srbiji odnosi na sektor energetike. Zaštita životne sredine je treći prioritet EU i preko 30% svih obaveza Srbije u smislu harmonizacije zakona i približavanja Evropskoj uniji odnosi se na ovu oblast.

U Srbiji je nedovoljno promovisano učešće javnosti u odlukama koje se tiču klimatskih promena i njihovih posledica. Dostupnost podataka o klimatskim promenama je neznatna, učešće javnosti nije olakšano, niti je uspostavljen odgovarajući sistem za reagovanje.

## 2. Učešće javnosti u donošenju odluka: osnovni pojmovi

Učešće (participacija) javnosti u donošenju odluka, zajedno sa opštim pravom glasa, rodnom ravnopravnošću, socijalnim i drugim pravima, jedna je od velikih tekovina širokog pokreta demokratizacije iz druge polovine XX veka i ostvarivanja načela Opšte deklaracije UN o pravima čoveka iz 1948. godine. Naročiti zamah učešća javnosti u donošenju odluka o zaštiti životne sredine podstaknut je nakon uzastopnih velikih međunarodnih konferencija, počevši od 70-ih godina XX veka, i donošenja brojnih međunarodno-pravnih dokumenata, od kojih se po uticaju posebno ističe Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u odlučivanju i dostupnosti pravosuđa u pitanjima koja se tiču životne sredine, poznata i kao Arhuska konvencija, iz 1998. godine. Sve ove tekovine počivaju na pretpostavci potrebe za stalnim uključivanjem što šireg kruga neprofesionalne javnosti i tzv. običnih ljudi u politički proces i donošenje opšte obavezujućih odluka, kao jedine garancije za sprečavanje rata i izgradnju sveta u kojem su mir, život i iskorenjivanje siromaštva najvažniji društveni ciljevi.

Kod odlučivanja na nacionalnom nivou, odluke po pravilu donosi predstavničko telo, odnosno parlament, kao glavni zakonodavni organ, i to je najčešće zakon, ređe neki drugi akti (npr. prostorni plan ili strategije, koje usvaja parlament na predlog vlade, i drugi planski akti). Opšte odluke može doneti i vlada, kao najviši organ izvršne vlasti, a to su različite uredbe i pravilnici, kao i strategije i drugi planovi i programi koji nisu u nadležnosti parlamenta.

Najzad, regionalne i lokalne vlasti takode mogu donositi odluke opšteg karaktera. U ovom slučaju, uvek je skupština organa vlasti ta koja donosi odluku. U određenim slučajevima dešava se da subjekti sa javnim ovlašćenjima - na primer javna preduzeća, donose odluke od opšteg interesa.

Predmet učešća javnosti su i pojedinačne odluke u oblasti zaštite životne sredine. Ovo je definisano Članom 6. Arhuske Konvencije čiji naziv glasi „Učešće javnosti u donošenju odluka o posebnim aktivnostima“. Posebne aktivnosti najčešće obuhvataju razne promene u prostoru - izgradnju određenih javnih i privatnih objekata, projekata za koje se radi procena uticaja na životnu sredinu pre davanja odobrenja za izgradnju.

Učešće javnosti je faza koja se, kada je propisana, mora sprovesti. Kod zakona i drugih opštih odluka na nacionalnom nivou i opštih odluka na podnacionalnim nivoima vlasti, kao i kod planova i programa na nacionalnom nivou koje donosi vlada, učešće javnosti nije obavezno, odnosno nije propisano kao obavezna radnja u postupku donošenja i retko se sprovodi. Učešća javnosti je najčešće kod planova i programa koje donosi predstavničko telo, pri čemu je za neke planove i programe zakonom propisana obaveza sprovođenja učešća javnosti.

### 2.1. Svrha učešća javnosti

Učešće javnosti nije samo jedna od radnji u postupku donošenja odluka kojom se obezbeđuje njena ispravnost. Pored formalnog značaja koji ima u slučajevima kada je propisano kao obavezno, učešće javnosti ima još najmanje tri karakteristike od velikog značaja za unapređenje odluka.

*Prva karakteristika* je demokratski karakter koji učešće javnosti ima po sebi. Donošenje odluka je zapravo vođenje politike, što se vrši u interesu svakog građanina. Sa druge strane, opšte pravo glasa je nedovoljno za stvaranje utiska da građani učestvuju u vođenju politike. Otuda je učešće javnosti u donošenju odluka, uz pravo glasa, pravo na političko organizovanje i slobodu govora, neophodno za održavanje takvog odnosa vršilaca vlasti i građana

u kojem građani mogu stalno da kontrolišu vršioce vlasti i po potrebi spreče one odluke kojima se narušava ovaj odnos. Sa druge strane, kada vršioci vlasti zaista uključuju javnost u donošenje odluka, stvara se bliži odnos vršilaca vlasti i građana, čime se umanjuju ili barem ublažuju sukobi u društvu i postiže veći stepen dobrovoljnosti u funkcionisanju vlasti i ce-log društva, što je suštinski cilj svakog demokratskog uređenja.

*Druga značajna karakteristika* je to što učešće javnosti može bitno da doprinese kvalitetu nacrtu opšte odluke. Šira, neprofesionalna javnost nacrtu može da obezbedi dragoceni pogled zdravog razuma. Ovim se ne želi reći da ljudi koji izrađuju nacrt nemaju zdrav razum, nego da, zbog određene izdvojenosti iz društva koja prati sam posao pripreme nacrtu opštih odluka, njegovi izrađivači često nisu u stanju da dovoljno sagledaju nacrt odluke iz ugla opšte javnosti. Pored toga, nacrti odluka se uvek odnose na delatnosti koje se uobičajeno smatraju posebnim oblastima rada, koje, međutim, nije moguće potpuno odvojiti od drugih delatnosti, odnosno oblasti rada. Zbog toga pogled sa strane može dati korisne predloge o boljem povezivanju sa drugim oblastima rada.

*Konačno*, šira javnost je posebno korisna za uobličavanje teksta i njegovo prilagođavanje očekivanjima najšireg kruga korisnika. Izrađivači nacrtu su stručnjaci u oblasti za koju se priprema nacrt odluke, pa je složenost teksta i pojedinih rešenja u nacrtu odluke nešto što im može izgledati jednostavno i lako shvatljivo. Pošto ne -stručnjaci, odnosno šira javnost treba da primenjuju kasniju opštu odluku, njihovo razumevanje teksta i predlozi prilagođavanja nacrtu lakšoj razumljivosti mogu da budu od velike koristi.

Apstraktni pojam javnosti označava ne-donosioce odluka. U stvarnosti, to su često stručnjaci iz oblasti za koje se pripremaju odluke, angažovani u državnom aparatu, privatnom ili nevladinom sektoru. Njima učešće u donošenju odluka, naročito ako je redovno, donosi višestruke koristi: od upoznavanja dugoročnih tema i problema određenog sektora, preko saznavanja načina vođenja sektorske politike, koji je po pravilu potpuno odvojen i različit od smene funkcionera na osnovu izbornog postupka, do personalnih poznanstava i veza koje omogućuju lakše i brže razumevanje i odlučivanje o pojedinim pitanjima – sve su to benefiti redovnog i aktivnog učešća u donošenju odluka za učesnike koji predstavljaju javnost.

### 3. Zakonski i institucionalni okvir u Srbiji i Evropskoj uniji u oblasti energetike i zaštite životne sredine

#### 3.1. Najvažniji propisi u Srbiji u oblasti energetike

Najvažniji važeći propisi u Srbiji u vezi energetike su:

- **Ugovor o osnivanju energetske zajednice jugoistočne Evrope** (Službeni glasnik RS 62/06), kojim Srbija preuzima obavezu reformi usmerenih ka pripremi energetskog tržišta za punu primenu evropskih pravila, primenom direktiva EU, i učešće na jedinstvenom evropskom energetskom tržištu;
- **Zakon o energetici** (Službeni glasnik RS 57/11);
- **Strategija razvoja energetike Republike Srbije od 2006–2015. godine** (Službeni glasnik RS 44/05), propisana Zakonom o energetici, sadrži dugoročne ciljeve razvoja pojedinih energetske delatnosti, prioritete razvojnih aktivnosti, mere i instrumente za ostvarivanje ciljeva energetske politike, odnosno same Strategije, prioritete programe i drugo;
- **Program ostvarivanja Strategije razvoja energetike od 2006–2012. godine** (Službeni glasnik RS 17/07), detaljno obrađuje sadržaj pojedinih programa i dinamiku njihove realizacije za sve sektore energetike po modulima za svaki pojedini sektor energetike;
- **Energetski bilans Republike Srbije** izrađuje se svake godine. Bilansom su obuhvaćeni energetski tokovi za tri godine: realizacija bilansa prethodne godine, procena stanja za tekuću godinu i plan za narednu godinu. Ovaj dokument usvaja Vlada Republike Srbije na predlog Ministarstva za infrastrukturu i energetiku.
- **Prvi nacionalni plan za energetske efikasnosti Republike Srbije od 2010–2012. godine** ima za cilj postizanje kvantifikovanih ušteda energije primenom mera energetske efikasnosti u sektorima: a) domaćinstva, b) javne i komercijalne delatnosti, c) industrija i d) saobraćaj, u ukupnom obimu od 9% potrošnje finalne energije u periodu od 2010. do 2018. godine. To je tehnički dokument kojim se u Srbiji prvi put na normativnom nivou konkretizuje i kvantifikuje energetska efikasnost;
- **Nacionalna strategija održivog razvoja od 2009–2017. godine** (Službeni glasnik RS 57/08) je multisektorski dokument koji posredno utiče i na energetiku, kroz osnovno načelo da ekonomski rast mora biti u saglasnosti sa investiranjem u čistiju proizvodnju, energetske efikasnosti, smanjenje emisija i zaštitu životne sredine;
- **Akcionni plan za sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja** (Službeni glasnik RS 22/09), sadrži mere za ostvarivanje Nacionalne strategije; za deo ovog Akcionog plana smatra se i Strategija uvođenja čistije proizvodnje (Službeni glasnik RS 17/09).

#### 3.2. Međunarodni propisi i sporazumi

##### 3.2.1. Ugovor o osnivanju energetske zajednice jugoistočne Evrope - Energy Community Treaty

Republika Srbija je među ostalim državama Jugoistočne Evrope potpisala „Ugovor o osnivanju Energetske Zajednice“ 25. oktobra 2005. u Atini sa Evropskom zajednicom, kojim su se zemlje Jugoistočne Evrope pravno obavezale kako na proširenje unutrašnjeg tržišta energije EU na svoj region tako i na ispunjavanje i poboljšanje društvenog, ekonomskog i ekološkog standarda u regionu.

Ugovor je stupio na snagu 1. jula 2006, a praktično u Srbiji ratifikacijom i usvajanjem u Skupštini (Službeni glasnik RS 62/06) Ugovor je obavezujući počev od 1. septembra 2006. godine.



Ovo je ključni dokument između Srbije i EU koji pokriva potrebne reforme energetskog sektora za proces pridruživanja EU, pripremu energetskog tržišta za punu primenu evropskih pravila, primenu direktiva EU, i učešće na jedinstvenom evropskom energetskom tržištu. Jednako važan među ostalim Energetske zajednice je poboljšanje stanja životne sredine, povećanje energetske efikasnosti i upotreba obnovljivih izvora energije u regionu.

### 3.2.1.1. Obaveze koje proističu iz Ugovora o osnivanju Energetske zajednice

Pored obaveze Srbije da implementira *acquis communautaire* o energetici u skladu sa rokovima propisanih u Aneksu I ovog Ugovora, svaka ugovorna strana ima obavezu da implementira i *acquis communautaire* o zaštiti životne sredine u okviru propisanih rokova datih u Aneksu II ovog Ugovora, uključujući i EU Direktivu o velikim postrojenjima za sagorevanje (LCP Direktiva).

Takođe, svaka Strana će morati da implementira pravila navedena u Direktivi Saveta 96/61/ES od 24. septembra 1996. godine koja se odnosi na sveobuhvatno sprečavanje i kontrolu zagađivanja, tzv. IPPC Direktivu.

Posledice preuzetih zakonskih obaveza su razvoj alternativnih opcija za proizvodnju električne energije i predstavljanje javnosti na uvid sveobuhvatnog Investicionog plana sa najmanjom cenom. Ovo je osnova za sprovođenje javnih rasprava na bazi pruženih informacija i učešća javnosti u odlučivanju kod revizije prostornih planova i drugih vezanih planskih dokumenata koji su doneti pre usvajanja Ugovora o energetskoj zajednici.

Sekretarijat Energetske zajednice objavljuje godišnje izveštaje o sprovođenju *acquis-a* u okviru Ugovora o energetskoj zajednici. Ovi izveštaji mogu se naći u sekciji „Implementation reports“ na stranici [http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC\\_HOME/DOCUMENTS?library.category=157](http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCUMENTS?library.category=157)

Sprovođenje Ugovora o osnivanju Energetske zajednice povereno je ministarstvu nadležnom za rudarstvo i energetiku.

#### Uključivanje javnosti u donošenje odluka pri Energetskoj zajednici

Od 2. do 23. aprila 2012. godine Sekretarijat Energetske zajednice organizovao je javne konsultacije o nacrtu Regionalne energetske strategije. Ove konsultacije su pokrile sledeće oblasti: sigurnost snabdevanja, investicije, gas, električna energija, obnovljivi izvori energije, energetska efikasnost i životna sredina. Predstavnici javnih organa, industrije i njihovih asocijacija, mala i srednja preduzeća, konsultantske kuće, međunarodne finansijske institucije, donatori, nevladine organizacije, sindikati i građani iz regiona Energetske zajednice i van njega su mogli da uzmu učešće u ovim konsultacijama.

Ova Strategija je važna jer određuje smernice kako region jugoistočne Evrope trenutno stoji i koji su pravci razvoja energetike u regionu, sa aktivnostima koje su potrebne da bi se ti pravci (ciljevi) ostvarili.

Na kraju konsultacija, prikupljeno je 30 komentara. Postoji posebna internet stranica na kojoj je postavljeno sve u vezi datih komentara i pripadajućih odgovora. Radna grupa bi trebala da predstavi ovaj nacrt dokumenta u oktobru 2012. godine na ministarstvom savetu Energetske zajednice, koji će tada odlučiti dalje korake.

Postoji *spisak propisa EU za koje postoji obaveza implementacije u skladu sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice*.

Ti propisi su sledeći:

#### Propisi o energetici:

- Direktiva 2003/54/ES – zajednička pravila za unutrašnje tržište električne energije
- Direktiva 2003/55/ES – zajednička pravila za unutrašnje tržište prirodnog gasa
- Uredba 1228/2003/ES - uslovi za pristup mreži radi prekogranične trgovine električne energije
- Odluka komisije 2006-770-EC (CMG) – Smernice za upravljanje zagašenjima
- Uredba 1775/2005/ES - uslovi za pristup mrežama za prirodni gas
- Direktiva 2005/89/ES - sigurnost snabdevanja električnom energijom i investicije u infrastrukturu
- Direktiva 2004/67/ES - sigurnost snabdevanja prirodnim gasom

#### Propisi o zaštiti životne sredine:

- Direktiva 85/337/ES o proceni uticaja određenih javnih i privatnih projekata na životnu sredinu, sa izmenama i dopunama iz Direktive 97/11/ES i Direktive 2003/35/ES
- Direktiva 1999/32/ES o smanjenju sadržaja sumpora u pojedinim tečnim gorivima
- Direktiva 2001/80/ES o ograničenju emisija određenih zagađivača u vazduh iz velikih ložišta
- Direktiva 79/409/ES o očuvanju divljih ptica

#### Propisi o obnovljivim izvorima energije

- Direktiva 2001/77/ES o promociji električne energije proizvedene iz obnovljivih izvora energije
- Direktiva 2003/30/ES o promociji upotrebe biogoriva ili drugog goriva proizvedenog iz obnovljivih izvora za transport

Najnoviji dokument, Direktiva 2009/28/EC promovise korišćenje obnovljivih izvora energije (OIE). Ovom Direktivom postavljeni su obavezujući nacionalni ciljevi za ukupno učešće energije iz obnovljivih izvora u finalnoj potrošnji energije, kao i u saobraćaju, i oni su: najmanje 20% učešća energije iz obnovljivih izvora u finalnoj potrošnji energije u EU i 10% učešća energije iz obnovljivih izvora u potrošnji energije za saobraćaj do 2020. godine. Republika Srbija je prihvatila takođe i obavezu da realizuje sopstveni plan primene Direktive 2011/77/EC o promociji proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije.

#### Propisi o konkurenciji:

- Članovi 18. i 19. Ugovora o osnivanju Energetske Zajednice
- Aneks 3 Ugovora o osnivanju Energetske Zajednice

#### Propisi o energetskoj efikasnosti:

- Direktiva 2006/32/ES o energetskoj efikasnosti u potrošnji i energetskim uslugama
- Direktiva 2002/91/ES o energetskim performansama zgrada
- Direktiva 2002/31/ES o energetskom označavanju kućnih klima uređaja
- Direktiva 2002/40/ES o energetskom označavanju kućnih električnih peći
- Direktiva 92/75/ES o energetskom označavanju kućnih svetiljki
- Direktiva 97/17/ES o energetskom označavanju kućnih mašina za pranje posuda
- Direktiva 96/60/ES o energetskom označavanju kućnih kombinovanih mašina za pranje i sušenje rublja



- Direktiva 95/12/ES o energetskom označavanju kućnih mašina za pranje rublja
- Direktiva 95/13/ES o energetskom označavanju kućnih mašina za sušenje rublja
- Direktiva 94/2/ES o energetskom označavanju frižidera, zamrzivača i kombinovanih uređaja
- Direktiva 92/75/ES o standardnim informacijama o potrošnji energije kod kućnih aparata

Akcentat ovog Vodiča je na propisima iz oblasti životne sredine iako je učešće javnosti veza-  
no za donošenje odluka u ovoj oblasti mnogo šire.

### 3.2.1.2. Prospisi iz oblasti životne sredine kao deo obaveze u skladu sa Ugovorom o osnivanju Energetske zajednice

#### 3.2.1.2.1. EIA Direktiva

Prva Direktiva koja je obavezna da se sprovede po Ugovoru o energetskoj zajednici je EIA Direktiva - **Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu određenih javnih i privatnih projekata**<sup>1</sup>. Propisani rok, naveden u Aneksu II ovog Ugovora za ovu Direktivu je zaključno sa danom stupanja na snagu Ugovora.

Izveštaj EU o napretku Srbije za 2009. godinu je naveo da je transpozicija EIA Direktive 100% izvedena. No, treba napomenuti da je ova direktiva u međuvremenu izmenjena i dopunjena dodatnim spiskom projekata koji podležu razmatranju o potrebi procene uticaja. Zato se očekuje da Srbija konsekventno izmeni i dopuni svoju Uredbu (Službeni glasnik Republike Srbije 114/2008) koja propisuje Listu I projekata, za koje se obavezno izrađuje studija o proceni uticaja na životnu sredinu, i Listu II projekata za koje se može tražiti studija.

Ipak, postoje još neke nedoslednosti u primeni ove Direktive u Srbiji. Prvenstveno, to je navedeno i u dokumentu proizvedenom u okviru Strategije aproksimacije Srbije u oblasti zaštite životne sredine „Analiza pravnih praznina“ (Konačni nacrt) gde se kaže da je po Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu, urađena EIA studija ta koja „otvara put“ i daje zeleno svetlo nosiocu projekta, nasuprot EIA Direktivi EU, koja razdvaja studiju - procenjene uticaje projekta na životnu sredinu od odluke - odobrenja koje nadležni organ daje na osnovu nje. Tačnije, uloga nadležnog organa je mnogo veća jer on odlučuje o samom projektu, a ne o izveštaju tj. studiji. Studiju odobrava tehnička komisija u smislu njene kompletnosti, sveobuhvatnosti i tehničke ispravnosti.

EIA Direktiva transponovana je u Srbiji Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu (Službeni glasnik Republike Srbije 135/2004), i u Vodiču će taj zakon kasnije biti detaljno obrađen. No, na ovom mestu, bitno je napomenuti da Lista projekata za koje je obavezna procena uticaja na životnu sredinu pokriva 22 vrste instalacija, i da je procena uticaja obavezna za sva IPPC postrojenja. Kada je reč o donošenju integrisane dozvole (IPPC), obim i sadržaj studije o proceni uticaja za IPPC postrojenje u svakom slučaju treba da bude definisana sa IPPC nadležnim organima. Takođe, ono što nedostaje proceni uticaja je uključivanje u zakon BAT- najbolje dostupne tehnike.

#### 3.2.1.2.2. SUMPOR

Druga direktiva je **Direktiva o smanjenju sumpora u određenim tečnim gorivima**. Direktiva Saveta 1999/32/EC od 26. aprila 1999. godine je direktiva koja se odnosi na smanjenje sadržaja sumpora u pojedinim tečnim gorivima i koja menja i dopunjuje Direktivu 93/12/EES. Implementacija ove direktive bila je obavezna do 31. decembra 2011. godine.

Cilj ove Direktive je smanjenje emisija SO<sub>2</sub>.

Osnovne odredbe ove Direktiv su sledeće:

- od 1. januara 2003. godine, teška lož ulja se ne koriste ukoliko njihov sadržaj sumpora prelazi 1% po masi;
- gasna ulja se ne koriste od 1. januara 2008. godine ukoliko njihov sadržaj sumpora prelazi 0,10% po masi;
- Evropska komisija može da odobri privremeno oslobodjenje u slučajevima iznenadnih promena u snabdevanju sirove nafte, naftnih proizvoda i ostalih ugljovodonika;
- uskladenost bi trebalo da se proverava kroz uzorkovanje i korišćenje referentnih metoda navedenih u Direktivi;
- države članice treba da podnose izveštaje Evropskoj komisiji na godišnjem nivou;
- kršenje nacionalnih odredbi koje su usvojene u skladu sa ovom Direktivom bi trebalo da bude predmet delotvornih, proporcionalnih i odgovarajućih kazni.

Iako je Sekretarijat Energetske zajednice svojim Vodičem za implementaciju iz marta 2010. godine nastojao da pospeši implementaciju do kraja 2011. godine u državama potpisnicama, sada je evidentno da ugovorne strane nisu ispoštovale zadati rok implementacije. Na primer, Srbija je naznačila Sekretarijatu da do kraja 2012. godine neće moći da implementira ovu Direktivu. Srbija je transponovala samo odredbe koje se odnose na metode za određivanje sadržaja sumpora kroz Pravilnik o tehničkim i drugim zahtevima za tečna goriva naftnog porekla. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo za infrastrukturu i energiku, koje bi trebalo da uspostavi i sistem za prećenje i izveštavanje u posebnom zakonu.

Sekretarijat Energetske zajednice naručio je od South East Europe Consultants Ltd. izradu studije o emisijama od proizvodnje energije u Energetskoj zajednici. Studija je publikovana aprila 2011. godine i može se pronaći na web stranici Energetske zajednice <http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/928177.PDF>.

Podaci o energetskom sektoru, koji treba da budu dostupni javnosti, u stvarnosti se smatraju „državnom tajnom“ i godinama ostaju neobjavljeni. Za očekivati je da će se pomaci desiti punim transponovanjem i sprovođenjem dve Direktive EU:

1. *Direktiva 2003/4/EZ* o pristupu javnosti informacijama o životnoj sredini
2. *Direktiva 91/692/EEZ* kojom se standardizuju i racionalizuju izveštaji o primeni određenih direktiva koje se odnose na životnu sredinu, poslednji put izmenjena i dopunjena Uredbom (EZ) br. 1882/2003

<sup>1</sup> EIA Direktiva Saveta 85/337/EEZ, poslednji put izmenjena i dopunjena Direktivom 2009/31/EZ

### 3.2.1.2.3. LCP

Treća direktiva je **Direktiva o velikim postrojenjima za sagorevanje** (LCP - Large Combustion Plants). Direktiva 2001/80/EC Evropskog Parlamenta i Saveta od 23. oktobra 2001. godine je direktiva o ograničenju emisija određenih zagađivača u vazduh iz velikih ložišta, tj. velikih postrojenja za sagorevanje (termoelektrane i toplane).

Potpuna implementacija ove direktive je planirana do decembra 2017. godine zbog velikih investicija potrebnih od strane energetskeg sektora za pridržavanje standarda ove direktive. Direktiva se odnosi na velika postrojenja za loženje, termičke snage veće od 50 MW, za koje ona propisuje striktno granične vrednosti emisija u vazduh za nove i postojeće elektrane koje se postižu primenom najboljih raspoloživih tehnika. Ove granične vrednosti veza su sa IPPC Direktivom, tj. Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, po kojem se dobija integrisana dozvola za ova postrojenja (sva LCP postrojenja su na listi IPPC), i po kojem zainteresovana javnost učestvuje u proceduri donošenja odluka.

U Srbiji, Zakon o zaštiti vazduha (iz 2009. godine), IPPC Zakon (2004.) i Pravilnik o graničnim vrednostima emisijama (iz 2010. godine) u većoj meri transponuju Direktivu o velikim postrojenjima za sagorevanje.

U vezi sa smanjenjem emisija iz velikih postrojenja za sagorevanje, Vlada Srbije je oktobra 2010. godine usvojila Uredbu o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vazduh („Službeni glasnik RS“ br.71/10, ispravka 6/11).

### 3.2.1.2.4. PTICE

Četvrti deo zakona EU koji se treba ispoštovati je **Član 4 (2) Direktive Saveta 79/409/EEC od 2. aprila 1979. godine o očuvanju divljih ptica**. Implementacija je definisana zaključno sa danom stupanja na snagu Ugovora o energetskeoj zajednici. (2006.)

Direktiva 2009/147/EZ o divljim pticama uređuje Direktivu 79/409/EEZ, bez promena i dopuna. Ovom direktivom se sprovodi Bonna konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja, koju je Srbija ratifikovala 2007. godine i koja je postala deo srpskog zakonodavstva u oblasti zaštite prirode - Zakon o potvrđivanju konvencije o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja („Službeni glasnik RS“, – međunarodni ugovori, br. 102/07)

Direktiva o divljim pticama uspostavlja opšti sistem za zaštitu svih vrsta ptica koje žive u divljim staništima u Evropi, sa ciljem da se one zaštite, da se njima pravilno upravlja, te da se reguliše lov i hvatanje ovih vrsta. Postoje velike poteškoće u implementaciji ove Direktive gotovo u svim državama na Balkanu ne samo zbog velikog broja propisanih mera zaštite migratornih vrsta ptica već samo u odnosu na sistem energetske mreže. Nijedna ugovorna strana Ugovora o Energetskeoj zajednici još uvek nije postigla potpunu zaštitu kako je to zahtevano ovom Direktivom.

U novembru 2010. godine, Narodna skupština Republike Srbije je usvojila izmene i dopune Zakona o zaštiti prirode. Predložene izmene i dopune rešavaju neke od problema sprovođenja i transpozicije Direktive o divljim pticama. Pobošljanje u ovoj oblasti donosi i novi Zakon o divljači i lovstvu, i novi Pravilnik o proglašavanju i zaštiti oblasti zaštićenih i zaštićenih divljih vrsta biljaka, životinja i gljiva.

### 3.2.2. Okvirna konvencija UN o klimatskim promenama UNFCCC United Nations Framework Convention on Climate

Evropska unija i Srbija su ratifikovale Okvirnu konvenciju UN o klimatskim promenama (UNFCCC), Kjoto Protokol, Konvenciju o dalekosežnom prekograničnom zagađenju vazduha (CLRTAP), i njen Protokol o dugoročnom finansiranju programa saradnje za praćenje i procenu prekogranične emisije zagađujućih materija u vazduh u Evropi (EMEP). Republika Srbija je ratifikovala ovu konvenciju 2001. godine. Kao zemlja koja pripada ne-Aneksu I Kjoto Protokola, Republika Srbija se obavezala da smanji emisije gasova sa efektom staklene bašte, *ali bez određeno definisanih ciljeva*.

„Poslovnik o načinu rada, kriterijumima i rokovima prilikom ocene i odobravanja potencijalnih projekata mehanizma čistog razvoja od strane Nacionalnog tela za sprovođenje projekata mehanizma čistog razvoja u okviru Kjoto protokola“ je pravni okvir za Srbiju koja nudi nosiocima projekata mogućnost da pretvore smanjenje emisije u jedinice kojima se može trgovati u skladu sa Planom EU za trgovinu emisijama.

Narodna skupština Republike Srbije nije ratifikovala Protokole o smanjenju emisija NOx, SO2, teškim metalima, postojećih zagađujućih organskih čestica i „Getenburški protokol za smanjenje acidifikacije, eutrofikacije i prizemnog ozona“ ili Protokol sa više efekata. Srbija je imala u planu da sve te protokole ratifikuje tokom 2011. godine, međutim to se nije desilo. Srbija bi trebalo da sprovede sve te protokole na isti način na koji je to učinila EU, a to je kroz nacionalno zakonodavstvo.

Kada je reč o Getenburškom protokolu, kojim se uspostavlja u granične vrednosti emisije, Srbija bi, u okviru „Balkanskog“ projekta za ratifikaciju i sprovođenje tri Protokola, prvo trebalo da proceni koji su to realni ciljevi koje ona može da postigne.

U pravnom poretku Republike Srbije oblast klimatskih promena je slabo razvijena. Srbija je 2007. godine ratifikovala Kjoto protokol uz Okvirnu konvenciju UN o promeni klime (SG RS 88/07), dok je, kao deo aktivnosti na realizaciji obaveza po osnovu pristupanja ovoj konvenciji, 2010. godine pripremila *Prvu (inicijalnu) nacionalnu komunikaciju*, akt kojim se kvantifikuje stanje nacionalne emisije gasova sa efektom staklene bašte i predlažu mere za njihovo ograničavanje. Komunikacija utvrđuje, između ostalog, proračun nacionalne emisije gasova sa efektom staklene bašte, ocenu ranjivosti po najugroženijim sektorima i adaptaciju na izmenjene klimatske uslove, zatim ocenu ublažavanja klimatskih promena i potrebe u smislu finansija, tehnologija i potrebe jačanja kapaciteta.

Prvi izveštaj Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime, odnosno *Prva nacionalna komunikacija* (dokument se nalazi na veb sajtu Ministarstva [www.ekoplan.gov.rs](http://www.ekoplan.gov.rs), u delu dokumenta) usvojila je Vlada Republike Srbije na sednici 11. novembra 2010. godine. Pri izradi nacta dokumenta, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, kao nadležnog za njegovu izradu, sprovело je određene aktivnosti uključivanja javnosti.

Izrada izveštaja je jedna od najvažnijih obaveza ne-Aneks I država članica Okvirne konvencije, i Srbija ga je podnela u roku, nakon tri godine od ratifikacije, 29. novembra 2010. godine (dokument na engleskom se može naći na: <http://unfccc.int/resource/docs/nate/srbnc1.pdf>)

U okviru Prvog izveštaja urađene su pocene uticaja promene klime na različite sisteme i sektore, a najsvеobuhvatnija istraživanja su obuhvatila vode i poljoprivredu, dok su u delu uticaja na prirodu nedostajali podaci. U Izveštaju su predložene određene mere i aktivnosti u oblasti prilagodavanja na klimatske uslove. No, zbog pripreme detaljnih akcija adaptacije

(Nacionalni akcioni plan adaptacije) potrebna su dodatna istraživanja. Generalno, ne postoji dovoljno znanja i zainteresovanost relevantnih strana.

U Srbiji je osnovan Virtualni klimatski centar za region JIE, pri Hidrometeorološkom zavodu Srbije i kroz Regionalni forum za klimatske promene, čije osnivanje je inicirala Crna Gora.

Na nacionalnom nivou, odoblena su 4 projekta u okviru mehanizma čistog razvoja koji su registrovani od strane Izvršnog odbora ovog mehanizma.

Srbija nema obavezu da smanji emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG emisije), ali joj je omogućen pristup tržištu emisijama i pripadajućim fondovima. Na primer, interesantni su projekti poboljšanja energetske efikasnosti, koji su u vezi sa kompetitivnošću ekonomije, i mogu biti finansirani putem Kjoto mehanizama kroz prodaju viška emisija koje nastaju kao rezultat poboljšanja energetske efikasnosti.

Potrebno je međutim naglasiti da ova mogućnost najverovatnije neće postojati nakon 31. Decembra 2012. godine, bez obzira na moguće produženje životnog veka Mehanizma čistog razvoja. Ukoliko do takvog produženja i dođe, jako su male šanse da će Srbija biti kvalifikovana da bude domaćin projektima u okviru ovog mehanizma.

Pošto su klimatske promene izrazito multisektorska oblast, aktivnosti na ublažavanju klimatskih promena sprovode se preko drugih oblasti, povezanih sa klimatskim promenama. Od svih drugih oblasti energetika je najvažnija.

Najveći deo, 77,69% od ukupnih emisija gasova sa efektom staklene bašte, odnosno 62.776 GgCO<sub>2</sub>eq (u Republici Srbiji)<sup>2</sup> posledica je emisija iz energetskog sektora. U tom smislu, aktivnosti na smanjenju potrošnje energije su istovremeno aktivnosti na ublažavanju klimatskih promena i zaštiti životne sredine.

Tekst Prvog izveštaja na engleskom jeziku se može se naći na web stranici: <http://unfccc.int/resource/docs/nat/srbnc1.pdf>

Na srpskom jeziku izveštaj je dostupan na web stranici Ministarstva [http://www.ekoplan.gov.rs/src/upload-centar/dokumenti/zakoni-i-nacrti-zakona/propisi/inc\\_ceo\\_tekst\\_konacna\\_zakonodavstvo\\_12\\_11.pdf](http://www.ekoplan.gov.rs/src/upload-centar/dokumenti/zakoni-i-nacrti-zakona/propisi/inc_ceo_tekst_konacna_zakonodavstvo_12_11.pdf)

Drugi izveštaj je u pripremi.

### 3.2.3 Arhuska konvencija - Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravosuđu u materiji vezanoj za životnu sredinu i njen Protokol o Registru ispuštanja i prenosa zagađujućih materija- PRTR

Arhuska Konvencija u Srbiji je ratifikovana 2009. godine.

Kroz tri stuba Arhuska konvencija doprinosi transparentnosti i razvoju demokratskog demokratskog društva i jedan je od najnaprednijih međunarodnih ugovora. Tri stuba su:

1. pristup informacijama i podacima vezanim za životnu sredinu civilnom sektoru i svim zainteresovanim stranama,
2. učestvovanje u formulisanju odluka i politika koje se tiču životne sredine, i
3. pristup pravosuđu radi ostvarivanja prava na život u zdravoj životnoj sredini doprinosi transparentnosti i razvoju demokratskog društva i jedan je od najnaprednijih međunarodnih ugovora.

<sup>2</sup> Podatak uključuje teritoriju Kosova i Metohije

Arhuska konvencija u Srbiji se sprovodi kroz odredbe većine postojećih zakona iz oblasti životne sredine u Srbiji počevši još od 2000. godine, a izveštaj o njenom sprovođenju tj. ispunjavanju obaveza sadržanih u konvenciji Republika Srbija je dostavila u obliku Prvog nacionalnog saopštenja upućenog Konferenciji strana potpisnica konvencije.

U Izveštaju Evropske komisije o napretku za 2010. godinu se iznosi zaključak da Srbija treba da ojača kapacitete za primenu i sprovođenje zakona, uključujući mere vezane za učešće javnosti.

Vlada Republike Srbije je usvojila Strategiju za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine - Arhuska konvencija. Tekst Strategije možete preuzeti na: [http://www.ekoplan.gov.rs/src/upload-centar/dokumenti/ravno/strategija\\_za\\_primenu\\_arhuske\\_konvencije.pdf](http://www.ekoplan.gov.rs/src/upload-centar/dokumenti/ravno/strategija_za_primenu_arhuske_konvencije.pdf)

Uz podršku misije OEBS-a u Republici Srbiji izrađena je Strategija i Akcioni plan za primenu Arhuske konvencije.

Detaljnija razmatranja o sprovođenju Arhuske konvencije obradeno je u delu procene uticaja na životnu sredinu i strateške procene uticaja na životnu sredine.

### 3.2.4. ESPOO Konvencija - Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu

Decembra 2007. godine Srbija je ratifikovala i tzv. Espoo Konvenciju - Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu, koja uspostavlja prekograničnu proceduru procene uticaja na životnu sredinu za sve planirane projekte jedne države, a koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu druge države. Republika Srbija još uvek nije pristupila prvim i drugim izmenama i dopunama Espoo konvencije.

Espoo Konvencija je zamišljena kako bi se promovisao razvoj koji je održiv i koji brine o životnoj sredini kao i da bi se pospešila međunarodna saradnja u vršenju procena uticaja na životnu sredinu, naročito onih projekata koji su po svojoj prirodi prekogranični ili su lokacijski blizu državnih granica.

Espoo Konvencija propisuje principe, odredbe i procedure koje se moraju slediti, a takođe uspostavlja i listu aktivnosti (Dodatak I Konvencije) za koje je sprovođenje prekogranične procene uticaja obavezno ako postoji značajan ekološki uticaj koji se prostire i van teritorije dotične države. Obuhvaćene države - Strane (potpisnice) Konvencije trebaju raspraviti i odrediti da li određena aktivnost sa date liste može imati značajan uticaj. Takođe, Strane se takođe međusobno dogovaraju o tome da li će se Konvencija primenjivati i na aktivnosti koje nisu na listi Dodataka I, ako postoje određene okolnosti, primenjujući pritom Dodatak III Konvencije koji sadrži opšte smernice za prepoznavanje kriterijume za određivanje značajnih negativnih uticaja. Primena same Konvencije se zasniva na nacionalnim EIA procedurama, međutim postoje određeni kriterijumi i standardi iz ostalih međunarodnih konvencija, i sporazuma, nacionalnih zakona i programa koji mogu biti od koristi. Tu su pre svega druge dve Konvencije Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu (UN ECE) čije se određene liste u Aneksima trebaju uzeti u obzir:

1. Arhuska Konvencija - Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine;
2. Helsinški Konvencija - Konvencija o prekograničnim efektima industrijskih udesa.

Helsinski Konvencija čak u svome članu 4. kaže da kada opasna aktivnost podleže proceni uticaja na životnu sredinu u skladu sa Espoo Konvencijom, te da konačna odluka treba da ispunjava relevantne zahteve i Helsinski Konvencije.

#### **Učešće javnosti i Espoo Konvencija**

Pitanja vezana za dodatno razumevanje i interpretacije određenih odredbi Konvencije vezanih za učešće javnosti, a naročito za učešće javnosti u državi koja je Strana pogodena projektom aktivnošću, pošto nisu dovoljno jasno definisana u tekstu same Konvencije, potrebno je razrešiti putem međudržavnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma. Naročito su ova pitanja osetljiva kada se uzmu u obzir potencijalni projekti iz oblasti energetike - na primer nove nuklearne elektrane koje imaju dalekosežne prekogranične uticaje. Kako odrediti koje su to sve Strane pogođene projektom? Šta se dešava kada nadležni organ jedne države naznači da ne želi da učestvuje u prekograničnoj proceni uticaja (smatra da dati projekat ne utiče značajno na tu državu), a njeni građani iskažu želju da se sprovede procena uticaja i u toj državi?

Nažalost, odgovori na ovakva pitanja nisu još uvek razjašnjeni.

#### **3.2.5. Konvencija o biodiverzitetu, Konvencija o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa i Konvencija o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja**

Srbija je ratifikovala Konvenciju o biodiverzitetu 2001. godine, Konvenciju o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa 2007. godine, i Konvenciju o očuvanju migratornih vrsta divljih životinja 2007. godine.

Kako region jugoistočne Evrope još uvek ima značajnih prirodnih bogatstava, oni se trebaju sačuvati kako bi se sprečilo njihovo propadanje i izbegli nepovratni efekti. Balkanske zemlje tek treba da odrede i pravno zaštite područja i površine prema Direktivama vezanih za područja Natura 2000 (Direktive 79/409 i 92/43). Treba imati na umu da su određeni zakonski instrumenti EU u pogledu zaštite biodiverziteta strožiji od Espo Konvencije, i da su pojedine države Jugoistočne Evrope (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Crna Gora, Srbija i Slovenija) na 9. konferenciji zemalja potpisnica Konvencije o biološkoj raznovrsnosti maja 2008. godine najavile proglašavanje 13 novih zaštićenih područja i proširivanje već postojećih.

Ovaj interes da se zaštite određena područja, koja se velikim delom protežu i duž međudržavnih granica ili su deo međunarodnih jezera ili vodotokova, treba biti naveden i u Malom Espo Sporazumu. Kada se budu razvijali kriterijumi za određivanje značajnosti negativnih uticaja po životnu sredinu, takođe trebalo bi uzeti u obzir određene preporuke nastale pod, po zaštitu biodiverziteta, važnim međunarodnim sporazumima kao što su:

*Vodiči Ramsarske Konvencije o mudrom korišćenju vlažnih staništa, Odluke konferencija Strana Konvencije o biološkoj raznovrsnosti, Vodiči o prekograničnoj EIA Konvenciji o zaštiti Crnog mora, Crvena lista ugroženih vrsta i postojeći bilateralni ugovori vezani za zaštitu biodiverziteta i upravljanje zajedničkim zaštićenim područjima (kao što su Memorandum o saradnji u oblasti zaštite životne sredine i održivog razvoja između Albanije i Crne gore, i Memorandum o zaštiti regiona Stare Planine između tadašnje Jugoslavije i Bugarske iz 1996. godine).*

### **3.3. Neke Direktive EU od važnosti**

Pored pomenutih direktiva u okviru opisa propisa koje zahteva Ugovor o Energetskoj zajednici, imamo još nekoliko direktiva koje su važne da se pomenu.

#### **3.3.1. Direktiva 96/82/EZ o kontroli opasnosti od velikih nesreća ili Seveso II Direktiva<sup>3</sup>**

Kontrola opasnosti od velikih nesreća vezana je za energetska postrojenja: nuklearna, gasna i naftna infrastruktura, termocentrale, toplane, industrijski koloseci i čitav lanac nabavke goriva i odlaganja otpada koji nastaje u proizvodnji energije.

Ova direktiva se u velikoj meri odnosi na postrojenja - preduzeća u kojima su prisutne opasne supstance u jednakim količinama ili u količinama koje prelaze količine koje su navedene u Aneksu I ove direktive.

Operater ima opštu obavezu prevencije, te će se od njega zahtevati da dokaže nadležnom organu da je preduzeo sve neophodne mere prevencije. On takođe ima obavezu da obavesti nadležne organe o opasnim supstancama i aktivnostima u svom postrojenju, i da sastavi dokument kojim definiše svoju politiku prevencije velikih akcidenta i da tu istu politiku sprovede. Ovaj dokument mora da uzme u obzir principe koji su dati u Aneksu III Direktive i da bude dostupan nadležnim organima.

Nadležni organ je dužan da identifikuje preduzeća ili grupe preduzeća koja su izložena riziku „domino efekta“ koji može da izazove velike accidente, i dužan je da obezbedi da se informacije o tome razmenjuju- naročito eksterni planovi za vanredne situacije o čemu mora i javnost da bude obavestena.

Operater je nadalje dužan da sastavlja izveštaj o bezbednosti za sprovođenje politike prevencije velikih akcidenta koji se revidira svakih pet godina i koji je dostupan javnosti.

U cilju sprečavanja velikih akcidenta i ograničavajućih okolnosti tih akcidenta moraju da se uzmu u obzir i politike korišćenja zemljišta i/ili relevantne politike. Informacije o merama bezbednosti i o odgovarajućem ponašanju u slučaju akcidenta moraju biti dostavljene svim osobama i preduzećima koje pružaju usluge od javnog značaja (na primer školama i bolnicama) koje mogu da budu pogođene velikim akcidentima koji su poreklom iz postrojenja-preduzeća.

Operater je dužan da informiše nadležni organ u slučaju velikih akcidenta, a države zabranjuju rad ili puštanje u rad svakog preduzeća, postrojenja, gde nedostaju mere od strane operatera za sprečavanje i smanjenje velikih akcidenta.

Nadležni organi, u skladu sa ovom Direktivom dostavlja informacije svakom fizičkom ili pravnom licu koji zahteva ove informacije.

#### **Ova direktiva transponovana je u Srbiji usvajanjem tri Pravilnika:**

Pravilnik o sadržini obaveštenja novog SEVESO postrojenja odnosno kompleksu, postojećem SEVESO postrojenju odnosno kompleksu i o trajnom prestanku rada SEVESO postrojenja odnosno kompleksa (Službeni glasnik RS 41/10)

Pravilnik o listi opasnih materija i njihovim količinama i kriterijumima za određivanje vrste dokumenata koje izrađuje operater SEVESO postrojenja odnosno kompleksa (Službeni glasnik RS 41/10)

Pravilnik o sadržini politike prevencije udesa i sadržini i metodologiji izrade Izveštaja o bezbednosti i Plana zaštite od udesa (Službeni glasnik RS 41/10)

Sprovođenje ovih pravilnika još uvek nije potpuno.

<sup>3</sup> Direktiva (96/82/EZ) o kontroli opasnosti od velikih nesreća (SEVESO II), poslednji put izmenjena i dopunjena Uredbom 1137/2008/EZ

### 3.3.2. Nova Direktiva 2010/75 EU o industrijskim emisijama

Ova Direktiva će do kraja novembra 2013. godine ukinuti tri direktive koje se odnose na TiO<sub>2</sub> industriju (78/176/EEZ, 82/883/EEZ, 92/112/EEZ), VOC Direktivu (99/13/EZ), Direktivu o insineraciji otpada (2000/76/EC), i IPPC Direktivu 2008/1/EZ. Dalje, ova Direktiva će do januara 2016. godine ukinuti i LCP Direktivu- Direktivu o velikim postrojenjima za sagorevanje 2001/80/EZ.

Direktiva takođe integriše Preporuku 2001/331/EZ o minimalnim kriterijumima za inspekcijki nadzor u državama članicama, i čin ove preporuke obavezujućim.

Postrojenja koja su obuhvaćena Direktivom jesu ona definisana u Poglavlju 2 (postrojenja navedena u Aneksu I), u Poglavlju 4 (postrojenje za (ko)insineraciju otpada), Poglavlju 5 (postrojenja koja koriste organske rastvarače), i Poglavlju 6 (postrojenja koja proizvode TiO<sub>2</sub>). Aneks I navodi šest kategorija industrija: energetika, proizvodnja i obrada metala, rudarstvo, hemikalije, upravljanje otpadom i „ostale“; pri čemu „ostale“ uključuju postrojenja koja su u oblasti proizvodnje celuloze i papira, tekstilne industrije, prehrambene industrije, uzgoja živine i svinja. Postrojenja za sagorevanje i postrojenja za (ko)insineraciju su takođe u okviru postrojenja navedenih u Aneksu I.

Po pravilu, svako postrojenje mora imati dozvolu. Dozvole se izdaju za nova postrojenja i „značajne promene“ na postojećim postrojenjima (koja već imaju dozvolu, po prethodnim direktivama); Dozvole moraju biti integrisane, to jest, da štite životnu sredinu uopšte, i ukoliko države članice koriste koordinisane dozvole te koordinativne mere moraju da garantuju integrisani pristup.

Države članice mogu na primer da usvoje opšta obavezujuća pravila za određene kategorije postrojenja, kao što su postrojenja za sagorevanje i da se jednostavno pozivaju na ta pravila u izdatim dozvolama. Operateri su dužni da prijave incidente i akcidente koja značajno utiču na životnu sredinu, kao i mere koje su preduzeli, a nadležni organ može da zahteva i dodatne mere ukoliko smatra da su one neophodne.

#### 3.3.2.1. Posebne odredbe koje se odnose na aktivnosti koje su navedene u Aneksu I u vezi sa BAT

Postrojenja bi trebala da obavljaju svoje aktivnosti u skladu sa sledećim principima: sprečavanje zagađenja, primena BAT, minimalno zagađenje, sprečavanje generisanja otpada, primena hijerarhijske upravljanja otpadom, energetska efikasnost, sprečavanje akcidenta, sprovođenje neophodnih mera u slučaju prestanka aktivnosti.

Prijave za integrisanu dozvolu treba da uključe sve relevantne informacije o procesu, tehnologiji, BAT, sirovinama, emisijama i čak, gde god je to moguće, osnovni izveštaj o kvalitetu zemljišta i podzemnih voda, zatim informacije o EIA izveštaju i izveštaj o bezbednosti koji se takođe može uključiti u prijavu uz dodatne tehničkog rezimeza.

Takozvani „proces Seville“ je instrument koji je uspostavljen kako bi se pospešila implementacija IPPC Direktive, tj. razmenile informacije među ključnim stajholderima - državama članicama, industrije i nevladinih organizacija i postigao konsenzus o „BAT“. Novom Direktivom o industrijskim emisijama izrada referentnih BAT dokumenata se nastavlja i proširuje.

Za razliku od ranije procedure kada je Evropska komisija usvajala BREF-ove (referentna dokumenta za BAT) i kada te odluke nisu činile BREF dokumenta obavezujućim, sada će Evropska komisija sastavljati i usvajati „BAT-zaključke“ u okviru postupka komitologije i ove odluke će biti obavezujuće.

Što se tiče uslova za dobijanje IPPC dozvole, oni će se zasnivati na BAT- zaključcima, ukoliko ih bude bilo, i obuhvataće granične vrednosti emisije za zagađujuće materije koje su navedene u Aneksu II Direktive, kao i za ostale zagađujuće materije relevantne za dato postrojenje, uz mere za zaštitu zemljišta i podzemnih voda, uslova za monitoring i izveštavanje. Bitno je da granične vrednosti emisije koje uspostavljaju nadležni organi neće prelaziti one nivoe emisije vezane za „BAT“, što je utvrđeno u Odluci Evropske komisije o BAT zaključcima. Ukoliko se različite granične vrednosti emisije utvrde u smislu vrednosti, vremenskog i referentnih perioda, nadležan organ tada izdaje procenu, barem jednom godišnje, o rezultatima monitoringa, kako bi se osiguralo da emisije ne prelaze nivoe vezane za „BAT“.

Postoji situacija kada nadležni organ može da odstupi i da svojom odlukom propiše blaže vrednosti granične emisije, što mora da opravda u Aneksu koji ide uz dozvolu, i o čemu države članice informišu Komisiju o tim slučajevima. Ova prilično čudna odredba kaže da takva odluka mora da se zasniva na nesrazmerno većim troškovima koji se odnose na BAT, u poređenju sa koristima po životnu sredinu, zbog lokacije postrojenja, ili tehničkih karakteristika.

#### Važne odredbe:

- Opšta obavezujuća pravila se zasnivaju na BAT i biće ažurirana u skladu sa njima;
- Kada standardi kvaliteta životne sredine zahtevaju strože uslove od onih postignutih kroz BAT, dodatne mere se moraju uključiti u dozvolu;
- Nadležni organ mora da poštuje razvoj kada je reč o BAT, usvaja BAT zaključke i omogućiti da su sve te informacije budu dostupne javnosti;
- Dozvola se mora ponovo razmatrati u slučajevima predviđenim Direktivom, na primer četiri godine posle Odluke o BAT zaključcima;
- Gde je to moguće, upoređuje se stanje zemljišta i podzemnih voda po prestanku aktivnosti sa osnovnim izveštajem, i operater će rešiti značajna zagađenja koja je on prouzrokovao.

Nadalje, države članice treba da uspostave sistem inspekcijskog nadzora životne sredine, što obuhvata sastavljanje planova za inspekcijki nadzor, i rutinske i nerutinske posete lokacijama. Izveštaji koji nastanu sa inspekcijkih poseta lokacijama moraju biti poslati operateru u roku od dva meseca i stavljeni na uvid javnosti u roku od četiri meseca.

Zainteresovana javnost ima priliku da učestvuje u postupcima za dobijanje dozvole i njeno obnavljanje, a sam postupak za učešće javnosti je uređen u Aneksu IV Direktive. Članovi zainteresovane javnosti takođe imaju pristup pravosuđu kako bi osporili dozvolu u slučaju da postoji interes ili kada je njihovo pravo ugroženo. Nevladine organizacije koje promovisu zaštitu životne sredine su zapravo te koje imaju taj interes i koje mogu da tvrde da je njihovo pravo ugroženo.

### 3.3.2.2. Posebne odredbe za postrojenja za sagorevanje (Poglavlje 3 Direktive)

Postrojenja za sagorevanje su pomenuta u Aneksu I, te se dakle sve odredbe iz Poglavlja 1, 2, i 3 primenjuju na njih. Države članice su obavezane da za sva postrojenja za period od 01. januara 2016. do 30. juna. 2020. godine sastave tranzicioni plan sa ukupnim godišnjim emisijama i dostave ga Evropskoj komisiji koja može imati primedbe na iste.

Najvažnije odredbe tiču se graničnih emisija utvrđenih u Aneksu V Direktive.

Za slučaj da se navedene granične vrednosti emisije ne mogu ispoštovati na primer usled karakteristika lokalnog čvrstog goriva, države članice mogu da primene stope desumporizacije koje su utvrđene u Aneksu V Direktive. Dalje, kao vid odstupanja od graničnih vrednosti emisija, ove stope desumporizacije i njihova inkluzija u tranzicione planove se može dozvoliti postrojenjima čiji vek trajanja ističe najkasnije 31. decembra 2023. godine. Ova postrojenja nastavljaju da primenjuju stare granične vrednosti emisije i mogu da posluju samo u okviru uspostavljenog maksimalnog broja operativnih sati. Spisak ovako izuzetih postrojenja se dostavlja Evropskoj komisiji.

Postrojenja za sagorevanje, koja su u ovom momentu deo malih izolovanih sistema, mogu biti izuzeta do 31. decembra 2019. od primene granične vrednosti emisije za stopu desumporizacije. U ovim slučajevima, primenjuju se stare granične vrednosti emisije i o ovim slučajevima se takođe obaveštava Evropska komisija.

Sadašnje toplane mogu biti takođe izuzete do 31. decembra 2022. godine od primene nove stope granične vrednosti emisije desumporizacije. U tim slučajevima, primenjuju se stare (prethodne) granične vrednosti emisije, a Evropska komisija se obaveštava.

Bitni su postupci u vezi sa kvarom ili smetnjama opreme za smanjenje zagađenja koji se uključuju u dozvolu. Poslovanje će se smanjiti, zatvoriti postrojenje, ili će se koristiti drugo gorivo ukoliko se kvar ili smetnja ne otklone u roku od 24 sata. Operater obaveštava nadležan organ u roku od 48 sati o kvaru ili smetnji.

Odstupanja predviđena novom direktivom ni u jednom slučaju međutim ne oslobadaju postrojenje od ispunjavanja uslova predviđenih Direktivom o velikim ložištima.

### 3.3.2.3. Posebne odredbe koje važe za postrojenja za insineraciju otpada i postrojenja za koinsineraciju

Toplotna energija koja je generisana u postrojenjima bi trebalo da se ponovo upotrebi, u meri u kojoj je to moguće, bilo kao para ili energija kako bi se smanjila količina i štetnost rezidua i kako bi se oni u što većoj meri reciklirali.

U IPPC dozvoli su navedeni svi tipovi otpada koji se mogu spaljivati, granične vrednosti emisije, zahtevi za monitoring, kao i maksimalno dozvoljeno trajanje zastoja uređaja za pročišćavanje. Ukoliko se na primer spaljuje opasan otpad, za svaku kategoriju opasnog otpada u dozvoli se navode dozvoljene količine koje se mogu tretirati, njihovi minimalni i maksimalni tokovi mase, najniže i najviše toplotne vrednosti, kao i maksimalne koncentracije polihlorovanih bifenila, pentahlorofenola, hlora, fluora, sumpora, teških metala i ostalih zagađujućih supstanci.

Granične vrednosti emisije u vazduhu i vodi koje se moraju ispoštovati su utvrđene u Aneksu VI Direktive, a zahtevi za monitoring su u Aneksu VI Direktive.

Postrojenje koje prelazi granične vrednosti emisije ne sme da radi više od četiri sata neprekidno, a kumulativno trajanje rada u takvim okolnostima tokom jedne godine ne sme da bude duže od 60 sati.

### Nacionalni zakoni povezani sa oblastima energetike i klimatskih promena

*Zakon o zaštiti vazduha*

*Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*

*Zakon o zaštiti prirode*

*Zakon o nacionalnim parkovima*

*Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini*

*Zakon o planiranju i izgradnji*

*Zakon o upravljanju otpadom*

*Zakon o vodama*

*Zakon o vodama* (stavljen van snage osim članova 81-96) Službeni glasnik RS 46/91, 53/93, 67/93, 48/94, 54/96, i 101/05

*Novi Zakon o vodama 2010*, Službeni glasnik RS 30/10

*Zakon o vodnom režimu*, Službeni glasnik FRJ 59/98 i Službeni glasnik RS 101/2005

*Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja i o nuklearnoj sigurnosti*

*Uredba o metodologiji prikupljanja podataka za nacionalni inventar gasova sa efektom staklene bašte*

*Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli*

## 4. Najbolje dostupne tehnologije (BAT)

Primena najbolje dostupne tehnike, tzv. BAT (Best Available Technique) je *najznačajniji uslov u integrisanoj dozvoli*. Ovaj termin označava primenu najdelotvornijih i najnovijih rešenja - tehnika za obavljanje aktivnosti date industrije pri čemu:

- NAJBOLJA/Best - znači da je najučinkovitija u postizanju visokog stepena zaštite životne sredine,
- DOSTUPNA/Available –znači da je tehnika razvijena do nivoa realne primene u određenom sektoru pod ekonomski i tehnički prihvatljivim uslovima, uzimajući u obzir troškove i prednosti, bez obzira da li je razvijena ili se koristi u EU, sve dok je razumno prihvatljiva za operatora i
- TEHNIKA/Technique -znači upotrebljenu tehnologiju, način na koji je postrojenje/ instalacija projektovano, izgrađeno, održavano, i stavljeno van pogona ili zatvoreno.

U skladu sa članom 16. Zakona o IPPC-u od Vlade Srbije se zahteva da odredi kriterijume za određivanje BAT.

Dostupnost BREF dokumenata na srpskom jeziku predstavlja veliki izazov na putu sprovođenja zakona.

Trenutno, tri zakona uspostavljaju zakonski okvir za primenu BAT u Srbiji:

1. Zakon o zaštiti životne sredine
2. Zakon o zaštiti vazduha
3. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja.

Sadržaj integrisane dozvole obuhvata i informacije o BAT-u koji operator primenjuje ili planira da primenjuje u cilju smanjenja ili prevencije zagađenja.

To znači da je jasna obaveza za sva industrijska postrojenja koje podležu IPPC dozvoli da

primenjuju BAT. (Uredbe o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola (Službeni glasnik RS, 84/2005).

Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli ("Službeni glasnik RS", br. 84/2005) je podzakonski akt koji daje detaljnija uputstva i zahteve za primenu BAT, u skladu sa EU definicijama za BAT.

Do sada, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja je prevelo odeljke vezane za BAT iz BREF dokumenata (publikovanih od strane Evropskog IPPC biroa) za sledeće sektore industrije: cementna industrija, proizvodnja gvožđa i čelika, obojenih i neobojenih metala, mineralnih ulja i sasnih rafinerija, klanice i mesne preradaivačke industrije, kovačnice, livnice i spaljivanje otpada.

Još uvek, ovi dokumenti se tretiraju kao radni i nisu dostupni javnosti. Zvanično usvajanje i objavljivanje ovih dokumenata je obaveza Srbije.

Do danas, nisu prevedeni BAT iz BREF dokumenata vezanih za velika postrojenja za loženje, proizvodnju stakla, industriju hlora i alkalnih supstanci i postrojenja za spaljivanje opasnog ili medicinskog otpada.

U skladu sa Zakonom o IPPC-u, nadležnost za izdavanje IPPC dozvole je u rukama Ministarstva, pokrajine i lokalne samouprave. Ova nadležnost je podeljena prema tome koje institucije su izdale građevinske dozvole. Pozicija u vezi sa ovom podelom je razjašnjena u Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009. (Službeni glasnik RS br. 72/2009). Član 133. ovog Zakona uspostavlja spisak vrsta postrojenja kojima Ministarstvo i Autonomna Pokrajina izdaju građevinsku dozvolu, a za koje je IPPC dozvola relevantna. Dok ovaj spisak obuhvata



većinu IPPC postrojenja, on ne obuhvata sva postrojenja, jer nedostaju ona postrojenja koja su u poljoprivrednom sektoru. Tako su prehrambeni sektor i intenzivna poljoprivreda u rukama jedinice lokalne samouprave za izdavanje IPPC dozvole.

Pored Zakona o planiranju i izgradnji, treba uzeti u i obzir Zakon o ministarstvima, gde je jasno da je Uprava za veterinu u okviru Ministarstva poljoprivrede nadležna za sprovođenje Direktive o nitratima koja je važna za upravljanje otpadom koji nastaje kao posledica aktivnosti intenzivne poljoprivrede.

Zakon o EIA nažalost ne pominje ništa u vezi sa BAT koji predstavljaju ključnu stavku svake IPPC dozvole, iako svi zahtevi iz Studije o proceni uticaja na životnu sredinu moraju biti uključeni u IPPC dozvolu (Član 16. Zakona o IPPC).

Zakon o IPPC-u (član 6.) doslovno uspostavlja da „uslovi i postupak izdavanja dozvola budu u potpunosti koordinirani u slučaju da u postupku učestvuje više od jednog nadležnog organa“, ali dalje ne precizira tu koordinaciju kada je umešano više nadležnih organa. Kada su u pitanju vazduh, voda i otpad, iz postojećih propisa nije jasno koji organ nameće uslove. Zbog toga postoje nedoumice u primeni IPPC zakona i potrebna je bolja koordinacija između Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja i Ministarstva poljoprivrede posebno u odnosu na uslove koji se odnose na ispuštanje voda.

Spisak vrsta postrojenja koja su navedena u članovima 116. i 117. Zakona o vodama nisu istog formata kao spisak postrojenja za IPPC dozvolu, i opštijeg su karaktera, na primer "postrojenja za proizvodnju električne i toplotne energije" umesto kako je u IPPC "postrojenja za sagorevanje sa brzinom termalnog inputa koji je viši od 50 MW. Zakonu o zaštiti vazduha (član 56.) jasno isključuje postrojenja koja treba da poseduju IPPC dozvolu, dok Zakon o otpadu (član 9.) smatra da je priprema planova za upravljanje otpadom deo IPPC dozvole. Zakon o zaštiti od buke, u članovima 20. i 21. kaže da se priprema akcionih planova smatra delom postupka za dobijanje IPPC dozvole. Takođe, IPPC dozvole će morati da uključe i oblast upravljanja rizikom, tj. „mere za sprečavanje udesa i otklanjanje njihovih posledica“ (odredbe Seveso Direktive).

## 4.1. Dozvole i odlučivanje u oblasti energetike i klimatskih promena

### 4.1.1. Projekti izgradnje vetroelektrana

U cilju podsticanja upotrebe OIE, Republika Srbija je usvojila sledeća podzakonska akta: *Uređbu o uslovima za sticanje statusa povlašćenog proizvođača električne energije i kriterijumima za ocenu ispunjenosti tih uslova* (Službeni glasnik RS, br. 72/09) kojom se "Status povlašćenog proizvođača" stiče proizvodnjom električne energije iz obnovljivih izvora energije – energije vetra; i *Uređbu o merama podsticaja za proizvodnju električne energije korišćenjem obnovljivih izvora energije i kombinovanom proizvodnjom električne i toplotne energije* (Službeni glasnik RS, br. 99/09). Ovom uredbom bliže se propisuju mere podsticaja za proizvodnju električne energije iz OIE i uslovi za otkup te energije („Feed-in tariffs“), mere podsticaja i naknada troškova kupcu tako proizvedene energije. Prema ovoj uredbi, na primer, otkupna cena iz vetroelektrane je 9,5 c€/1 kWh (evrocenti po kilovat – satu). Pravo na mere podsticaja utvrđene ovom uredbom za električnu energiju proizvedenu u vetroelektranama ograničava se na ukupno instalisanu snagu do 450 MW.

Energija vetra ne stvara štetne emisije, ne stvara opasan otpad, ne osiromašuje prirodne resurse, i nije uzrok oštećenja životne sredine zbog korišćenja resursa, transporta ili up-

ravljanja otpadom. Postavljanjem vetroturbina zauzima se manje od 1% površine zemljišta. Najčešći problemi sa uticajem vetroelektrana su vezani za samu lokaciju, tj. stvaranje buke i negativni uticaji na prirodna staništa, ptice, slepe miševе i drugi biljni i životinjski svet. Nas-toji se da se vetroelektrane postave van područja migracionih puteva ptica ili slepih miševa.

### 4.1.2. Projekti izgradnje malih i velikih hidroelektrana

Velike hidrocentrale izazivaju probleme oko uređenja vodotokova, narušavaju pejzaž, utiču na floru i faunu, na emisiju gasova staklene bašte (metan koji se oslobađa sa poplavljenog zemljišta), utiču na kvalitet pitke vode (promene u rastvorenim materijama u vodi i nivou kiseonika, prisustvu otrovnih materija, promene u temperaturi i kiselosti, zamućenosti i drugo) i stvaraju buku i negativan vizuelni efekat za stanovnike u okolini. Velike brane mogu izazvati preseljenja stotina hiljada ljudi, razarajući njihove živote i zajednice. Obezbeđivanje odgovarajućih kompenzacija, preseljenje i obnova dokazano mogu biti veoma teški i, u mnogim slučajevima, zajednice pogođene ovakvim projektima ostaju u mnogo težem položaju nego što su bile pre projekta.

Svetska komisija za brane (The World Commission on Dams) procenjuje da od 1 -28% ukupne svetske emisije gasova koji izazivaju efekat staklene bašte potiče iz hidroakumulacija. U nekim slučajevima emisije iz akumulacija mogu biti jednake ili veće od onih iz termoelektrana na uglj ili gas; emisije su najveće u plitkim, tropskim akumulacijama. Hidrološki ciklus jeste obnovljiv, ali velike hidroelektrane kao pogon ne koriste sam vodotok, nego hidroakumulacije, koje se u nekim slučajevima veoma brzo smanjuju (akumulacije širom sveta gube kapacitet od povećanja sedimenata po prosečnoj stopi od 0,5-1% godišnje). Problematika izgradnje malih hidroelektrana u Srbiji u kontekstu obnovljivih izvora energije, energetike i prostornog razvoja Srbije uopšte je obimna. Danas se u Srbiji još uvek primenjuje Katastar malih hidroelektrana iz 1987. godine koji, pošto je zastareo, ne uvažava ekološke, socijalne i ekonomske kriterijume koji se danas primenjuju kod izrade lokalnih prostornih planova i kod izdavanja energetske i drugih saglasnosti. Srbiji je hitno potrebna nova nacionalna Strategija razvoja energetike do 2030. godine i sagledavanje dugoročnih ciljeva korišćenja obnovljivih izvora energije i malih hidroelektrana u tom kontekstu, prema evropskim merilima.

Sam Katastar je razvijen za drugačije potrebe od onih za koje se sada koristi.

Kod izrade lokalnih prostornih planova, nema odgovarajućih informacija koje bi poslužile kao osnova za pouzdan i održiv način korišćenja vodnih resursa tj. nedostaju uslovi za postavljanje malih hidro-elektrana za lokacijske dozvole koje izdaje lokalna samouprava.

Ekološke i socijalne posledice izgradnje malih hidro elektrana uglavnom se ne razmatraju. Pojedini rečni tokovi u Srbiji su izloženi velikim rizicima ugrožavanja njihovog ekološkog potencijala i biodiverziteta, pretvaranja prirodnih tokova u kanalsku mrežu, a posebna opasnost preti izvorštima. Nije propisan minimalni, tj. neophodni ekološki proticaj, a nije ni kontrolisan, iako više institucija daje svoje mišljenje u okviru propisane procedure dobijanja dozvola. Nije definisana pozicija lokalne zajednice, iako se investitoru daju prava za izgradnju na osnovu ustupanja dela proizvedene energije lokalnoj zajednici. Tek na kraju procedure izdavanja saglasnosti izdaju se uslovi zaštite prirode, a trebalo bi na početku kada se izdaje i energetska saglasnost.

#### 4.1.3. Projekti izgradnje geotermalnih postrojenja

Geotermalna energija je čist, obnovljivi izvor energije od kojeg se širom sveta mogu dobiti toplotna i električna energija. Smatra se obnovljivim izvorom pošto se toplota oslobađa u unutrašnjosti zemlje i suštinski je neograničena. Elektrane na geotermalnu energiju tokom rada mogu da ispuštaju emisije gasova u atmosferu. Od gasova tu su najpre ugljen dioksid i vodonik sulfid, a u tragovima amonijak, vodonik, azot, metan, radon i isparljivi metali bor, arsenik i živa. Emisije treba kontrolisati striktnom regulativom i kontrolnim metodima same geotermalne industrije koje koristi za proveru ispunjenosti zahteva regulative. Sistem smanjenja vodonik sulfida umanjuju štetu po životnu sredinu, ali su skupi za postavljanje. Da bi projekti bili održivi trebalo bi da vraćaju upotrebљenu geotermalnu vodu nazad u zemlju, da bi se izbegao oticaji koji može toplotom zagađiti rečne ili jezerske sisteme, a takođe bi trebala da se koristi procesna oprema za eliminisanje opasnih emisija gasova staklene bašte, vodonik sulfida i drugih gasova iz termalne vode.

#### 4.1.4. Projekti vezani za solarnu energiju

Sunčeva energija, uključujući koncentrisane sisteme koji koriste reflektujuće materijale kao što su ogledala za koncentrisanje energije sunca, a potom pretvaraju toplotu u električnu energiju, postaje sve isplativija za snabdevanje električnih mreža, iako je još uvek daleko skuplja od alternativnih tehnologija. Sistemi solarne fotovoltaze (PV), koji direktno pretvaraju sunčevu svetlost u električnu energiju, posebno su pogodni za ruralnu elektrifikaciju u oblastima koja nemaju uslove za mikro-hidroelektrane. Ovakvi sistemi mogu se koristiti za proizvodnju električne energije, ispumpavanje vode i njeno održavanje, zdravstvene sisteme i komunikacije. Fotovoltazni sistemi imaju malo negativnih efekata tokom upotrebe, ali proizvodnja njihovih ćelija zahteva pažljivu kontrolu zbog upotrebe potencijalno otrovnih i opasnih materijala.

Do sada nisu identifikovani značajniji uticaji solarnih tehnologija na životnu okolinu ili na društvo. Ipak, mogu se pojaviti pitanja zemljišta – pri odabiru lokacije za postrojenja treba izbeći poljoprivredno zemljište. Treba obratiti pažnju na potencijalni uticaj na divlju prirodu.

#### 4.1.5. Projekti energetske efikasnosti

Projekti energetske efikasnosti obuhvataju industrijski sektor (emisije GHG), poljoprivredu, upravljanje otpadom i transport. Ovi projekti nisu direktna tema ovog Vodiča.

#### 4.1.6. Projekti kogeneracije

Ovi projekti nisu direktna tema ovog Vodiča.

#### 4.1.7. Projekti vezani za biomasu

Proizvodnja biomase u energetske svrhe podrazumeva korišćenje velikih površina, što povećano sa uobičajenim načinom obrade zemlje može stvarati značajan uticaj na biodiverzitet. Stoga upotreba biljnih ostataka za proizvodnju električne energije, toplote i biodizela, bez obzira da li iz šećerne repe, pirinčane pleve ili slame i drugog otpada od useva, šumarskih aktivnosti ili proizvodnje biljnih ulja, itd., spada među najbolje načine proizvodnje održive

energije, sve dok ne sprečava druge značajne načine upotrebe poljoprivrednog otpada, kao što je na primer konzervacija zemljišta. Dobijanje metana za proizvodnju energije od razlaganja komunalnog otpada (na sanitarnim deponijama) ili poljoprivrednog otpada (svinjsko i živinsko đubrivo, na primer) takođe može biti održiva alternativa, zavisno od načina tretmana ovih otpada. Spaljivanje – insineracija – komunalnog i industrijskog otpada nije prihvatljivo, jer stvara širok dijapazon zagađujućih emisija koje su veoma opasne za ljudsko zdravlje i životnu sredinu.

Da bi projekti korišćenja biomase bili održivi trebalo bi da:

- promovišu zaštitu, obnovu i konzervaciju prirodnih šuma i ne povećavaju pritisak na prirodne šume ili područja zaštićene prirode;
- postoji i da se primenjuje sistema sertifikata o poreklu biomase;
- plantaže nemaju negativan uticaj na prirodna staništa;
- se ne koriste genetički modifikovani organizmi kod useva;
- su domaće vrste su poželjnije od egzotičnih vrsta.
- projekat donosi popravljavanje sastava zemljišta, poboljšanje plodnosti i biološke aktivnosti.

## 5. Lobiranje i zagovaranje

“Lobiranje” je neformalno sredstvo uticaja na politike i strategije u zaštiti životne sredine, uticanje na moguće projekte, propise, razvojnu pomoć, planove, itd. Iako za većinu slučajeva postoje formalni kanali kojima se može postići uticaj na njihovu sadržinu, ostvarivanje željenog rezultata može zahtevati primenu kombinovanog pristupa - i formalnog i neformalnog pristupa.

Dva osnovna tipa lobiranja su:

- *Direktno lobiranje.* Ovde spadaju lični sastanci, telefonski razgovori, elektronska i redovna pošta (masovna i pojedinačna) i korišćenje peticija za uticanje na političke odluke. Udruženja građana se obično uzdržavaju od angažovanja u lobiranju kroz neformalne kanale (ručkovi, večere). Takođe, prisutno je neefikasno lobiranje u parlamentu, jer nema dovoljno znanja o tome kako uticati na donošenje odluka.
- *Indirektno lobiranje.* Ovde spadaju javne medijske i političke kampanje, medijski “udari” (npr. pojavljivanja na radiju i na TV), kampanje organizacija civilnog društva i masovne demonstracije radi prikupljanja javne podrške za uticaj na političke odluke. Kampanje lobiranja ne donose efekte ukoliko nisu skrojene za ciljnu publiku ili zavise od stranih metoda koji ne funkcionišu. Nedovoljno se uključuje širi kruga ključnih subjekata u kampanje lobiranja, a takođe su nedovoljno uključene i lokalne zajednice. Potreban je dovoljno dobar rad sa javnošću, i detaljna evaluacija uspeha ili uticaja kampanje.

Profesionalni lobisti moraju ispuniti tri opšte prihvaćena zahteva:

1. Temeljno poznavanje predmeta kampanje
2. Razumevanje kako organizovati lobističku kampanju i predstaviti argumente
3. Dobro poznavanje procesa donošenja odluka (uključujući i postupak primene propisa).

### 5.1. Kako stvoriti i održavati koalicije

Koalicija je grupa pojedinaca i/ili organizacija sa zajedničkim interesom koji se slažu da zajednički rade kako bi ostvarili željeni cilj. Zajedničko delovanje različitih organizacija koje predstavljaju mnoge ljude i razne interese, stvara široku i jaku osnovu za uspešnu lobističku kampanju. Da bi imala uspeha, koalicija mora imati tačno određenu svrhu.

Načela za stvaranje koalicije su:

- Napraviti spisak lokalnih organizacija koje žele da se udruže
- Napraviti listu uglednih pojedinaca/ki koji uopšteno podržavaju slična pitanja – javne ličnosti, pravnici, uspešni privrednici, itd.
- Kontaktirati organizacije i pojedince/ke i pozvati ih da se pridruže i prihvate izjavu o načelima kao prvi korak. Pozovite ih i telefonom.
- Odrediti izvršni odbor sa 6-10 ljudi od poverenja. Oni treba da sastave spisak mogućih aktivnosti svih članova koalicije.
- Jasno izreći koja vrsta akcije se traži od određene grupe – priprema odgovarajućih analiza, slanje pisma izabranim funkcionerima, predstavljanje koalicije na radio i TV programima, kontakt sa lokalnom štampom, itd.

## **5.2. Kako pripraviti lobistično kampanjo (zajedno sa zaključcima i strateškim planiranjem)**

Kako bi se lobistička kampanja uspešno pripravila neophodno je odgovoriti na sledeća pitanja:

1. Koji je cilj kampanje?
2. Koga pokušavamo da ubedimo da bismo ostvarili cilj?
3. Koje informacije treba da pružimo?

Na osnovu istraživanja i svih prikupljenih informacija pravi se Strateški plan koji treba da sadrži:

- d. Ciljeve kampanje
- e. Raspored resursa
- f. Zaduženja
- g. Akcioni plan i rokove

## **5.3. Kako voditi kampanju**

Organizacije koje vode lobističku kampanju često padaju u zamku i misle da činjenice govore same po sebi i da donosioci odluka moraju reagovati na informaciju koja opisuje problem očigledno. Ono što treba da se uradi su postupci informisanja, motivisanja, ubeđivanja i pokretanja na akciju. Bitno je da se u kampanji uvek zastupa vrednost (opšti interes).

## 6. Učešće javnosti u oblasti energetike i klimatskih promena

Učešće javnosti u donošenju propisa i/ili opšte primenljivih zakonski obavezujućih normativnih instrumenata u oblasti životne sredine regulisano je Članom 8. Arhuske konvencije, koji zahteva da nadležni državni organi sprovedu postupke učešća javnosti u pripremi i donošenju zakona, strategija, uredbi, i drugih normativnih akata te da obezbede da su izneta mišljenja javnosti uzeta u obzir. U Srbiji, učešće javnosti u pripremi zakona i propisa je minimalno, ili ne postoji. Najčešće, učešće javnosti u izradi nacrtu zakonskih i podzakonskih akata nije obezbeđeno.

Posebno je važno napomenuti da Arhuska konvencija u Članu 6. imperativno traži od zemalja koje su pristupile Konvenciji da „...obezbedi učešće javnosti u ranjoj fazi, kada su sve opcije otvorene i kada je moguće efektivno učešće javnosti...“

Bitno je napomenuti da u Srbiji ne postoji zakonski definisan termin šta je to „informacija koja se tiče životne sredine“ ili šta bi bile politike u oblasti životne sredine. Međutim, jasno je da je ova definicija u Arhuskoj konvenciji dovoljno široka i da obuhvata oblast klimatskih promena i energetike, i da će Srbija u skoroj budućnosti morati da unapredi načine da se olakša učešće i angažovanje javnosti u ovim pitanjima.

Posmatrajući pojedinačne zakone, pravo javnosti na učešće u izradi propisa navedeno je u Zakonu o zaštiti prirode, gde se u članu 116. navodi pravo javnosti na učešće u izradi akata o proglašenju zaštićenih prirodnih dobara, planova upravljanja zaštićenim prirodnim područjima i planovima korišćenja prirodnih vrednosti. Takođe, ovaj zakon obezbeđuje učešće javnosti u usvajanju studije o zaštićenom prirodnom dobru, što uključuje javni uvid, javne prezentacije i javne rasprave, te objavljivanje njihovih ishoda.

Učešće javnosti kod donošenja zakona je slično učešću javnosti kod donošenja prostornih i urbanističkih planova. Kada se radi o planovima i programima koji nisu prostorni ili urbanistički planovi, predmet izjašnjavanja javnosti u njihovom donošenju, pa i sam postupak, mogu biti veoma široki, naročito onda kada su organi koji pripremaju plan ili program zainteresovani za učešće javnosti. Osim toga, kada nadležni organ jednom pokrene postupak učešća javnosti, on mora da ga sprovede u celini. Takođe, zbog poštovanja načela očuvanja stečenih prava, jednom sprovedeno učešće javnosti stvara izvesnu obaveznost ponovnog sprovođenja učešća javnosti kod noveliranja istog plana ili programa ili donošenja novog.

Kao primer učešća javnosti navešćemo Nacionalni Program zaštite životne sredine iz 2010. godine. Radi se o učešću javnosti u donošenju odluka kod kojeg je i postupak i predmet učešća javnosti značajno širi u odnosu na tipičan oblik učešća javnosti. Učešće javnosti opisano je u uvodu Programa:

*“Jedno od ključnih pitanja za uspeh Nacionalnog Programa zaštite životne sredine je razumevanje, konsenzus i osećanje vlasništva različitih zainteresovanih strana, kao i svrsishodna struktura upravljanja koja je obezbedila delotvorno upravljanje procesom izrade Programa. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i Savet za održivi razvoj dali su političku pokretačku snagu procesu. Forum je kreirao platformu uz široko učešće zainteresovanih strana u procesu izrade Programa. Održano je pet dvođnevni sastanaka Foruma između februara i oktobra 2004. godine. U Forum je bilo uključeno preko 150 predstavnika ministarstava, instituta, fakulteta, privrednih društava, udruženja i ostalih zainteresovanih strana. Celokupan tok procesa izrade Programa je, zajedno sa prethodno, od svih zainteresovanih strana, usvojenom Metodologijom za njegovu izradu, od samog početka bio izložen javnosti na veb sajtu ministarstva nadležnog za poslove zaštite životne sredine, uz stalni poziv za aktivno uključivanje.”*

Dakle, resorno ministarstvo je kod pripreme Nacionalnog Programa zaštite životne sredine ne samo identifikovalo preko 150 zainteresovanih strana i držalo aktivnu komunikaciju preko interneta, nego je uz učešće javnosti utvrdilo i metodologiju za izradu Programa. Ovaj primer pokazuje jedan od najširih obima učešća javnosti u praksi centralnih organa u Srbiji. Treba, ipak, imati u vidu da su aktivnosti na izradi Programa trajale godinama, još od 2003. godine (kada je osnovan Savet za održivi razvoj), a da je sam Program usvojen tek 2010. godine.

Načelo efikasnosti određuje ukupnu primenu učešća javnosti u donošenju odluka i danas, sa velikim izuzetkom u oblasti zaštite životne sredine. Primena Arhuske konvencije u tom smislu ima ogroman značaj, ne samo zbog konkretnog učešća javnosti, nego i kao dokaz i putokaz daljeg unapređivanja učešća javnosti u donošenju odluka.

Učešće javnosti u donošenju planskih dokumenata, planova i programa u oblasti životne sredine definisano je Članom 7. Arhuske konvencije. Ovde se od Strana potpisnica konvencije traži da omoguće učešće javnosti tokom pripreme planova i programa u vezi sa životnom sredinom u transparentnom i pravičnom okviru. Iako Konvencija ne zahteva izradu procene ekoloških aspekata i uticaja planova ili programa na životnu sredinu, preduslov za primenu ovog člana je izrada iste, a jedan metod za to je izrada tzv. Strateške procene uticaja i sprovođenje postupka učešća javnosti. U Srbiji, Strateška procena uticaja bi trebala da se radi za sve planove i programe - različite sektore. Međutim, osim prostornog i urbanističkog planiranja, ostali sektorski zakoni na osnovu kojih se donose relevantni planovi i programi nemaju propisanu proceduru učešća javnosti, te samim tim se još uvek ne sprovodi Strateška procena uticaja kako bi trebalo.

Iako je u Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu naveden obuhvat koji pokriva planove, programe i osnove u oblastima poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energije, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacijama, turizmu, očuvanju prirodnih staništa i divlje flore i faune, još uvek nije razrađena implementacija strateške procene u ovim sektorima. Takođe, nisu razrađene procedure za utvrđivanje uticaja određenog plana i programa na životnu sredinu i zdravlje, i nedostaje operativna saradnja nadležnih ministarstava. No, u svakom slučaju, zakonska osnova za učešće javnosti i udruženja u procesu donošenja odluka se stalno proširuje, pa tako imamo da je u Zakonu o vodama (2010) predviđeno učešće javnosti u pripremi plana upravljanja vodama, u Zakonu o otpadu učešće javnosti je predviđeno u pripremi planova za upravljanje otpadom, a takođe i Zakon o zaštiti prirode i Zakon o GMO predviđaju učešće javnosti.

Učešće javnosti u postupku procene uticaja određenog projekta na životnu sredinu regulisano je Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu (2004), koji prati obaveze proistekle iz Člana 6. Arhuske konvencije (ovde se to zove „posebne aktivnosti“ koje podležu postupku). Takođe, u vezi sa ovim posebnim aktivnostima, implementacija Člana 6. Arhuske konvencije odnosi se i na učešće javnosti u postupku dobijanja integrisane dozvole za postrojenja, što je regulisano Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (2004). Ovde treba napomenuti da Srbija u postupku aproksimacije i približavanju propisa u oblasti zaštite životne sredine propisima Evropske unije prati razvoj i prilagođava svoje zakone određenim Direktivama koje pokrivaju ovu oblast. Velika poteškoća za Srbiju je spektar drugih propisa koji ometaju pravne tekovine Evropske unije u ovoj oblasti i interakcija sa drugim sektorima. Na primer Direktiva o pristupu informacijama o životnoj sredini (2003/4/EZ) još uvek nije u potpunosti transponovana, ni Zakonom o zaštiti životne sredine, niti Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Takođe, kaznene odredbe su rasute širom mnogo različitih zakonskih akata.

Srbija je Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojila 2004. godine; međutim, postojeći zakoni koji se odnose na privatizaciju, rudarstvo i energetiku ne sadrže odredbe kojima se obezbeđuje transparentnost ulaganja ili poslovnih poduhvata u oblasti ekstraktivnih industrija. Zakon o koncesijama sadrži odredbe o transparentnosti procesa, javnim tenderima i izboru koncesionara. Međutim, konačni rezultat procedure – sam koncesioni ugovor – nije neizostavno dostupan javnosti.

### 6.1. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja („Službeni glasnik RS”, br. 120/04, 54/07, 104/09 i 36/10) je zakon kojim se obezbeđuje ostvarivanje prava na pristup informacijama u posedu državnih organa koje se odnose na ugrožavanje, odnosno na zaštitu zdravlja stanovništva i životne sredine. Ovaj zakon je veoma dobra dopuna ostalim zakonima iz oblasti zaštite životne sredine i zakonima koji pokrivaju procedure učešća javnosti u donošenju odluka.

Kako su energetika i klimatske promene oblasti koje su itekako povezane sa zdravljem i bezbednošću, udruženja građana trebaju široko koristiti odredbe ovog zakona koji kaže da „pravo javnosti da zna postoji uvek kada se radi o informacijama koje se odnose na ugrožavanje zdravlja stanovništva i životne sredine“ (član 4.) Javnost i zainteresovana javnost u slučaju potrebe mogu i da se obrate Povereniku za informacije od javnog značaja, i da zatraže kako informacije tako i pravnu zaštitu. Ono što još uvek nije u potpunosti u skladu sa Arhuskom konvencijom je mogućnost da državni organi prilično proizvoljno odbijaju zahteve za dobijanje informacija.

Zakon o slobodnom pristupu informacijama propisuje mnogo strožije rokove nego što su rokovi po odredbama Arhuske konvencije, jer po njemu mora biti odgovoreno u roku od samo 15 dana, bez mogućnosti produžavanja tog roka, a ako je informacija od značaja za zaštitu zdravlja i životne sredine, odgovor mora stići u roku od 48 sati, a naknadni rok, ne duži od 40 dana, može biti odobren ako su podaci obimni ili kompleksni.

Valja napomenuti da zakoni iz oblasti životne sredine i Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja ne propisuju navođenje interesa podnosioca zahteva za pristup informacijama, dok na primer Zakon o upravnom postupku taj interes mora da se navede.

### 6.2. Učešće javnosti po Zakonu o planiranju i izgradnji

U Srbiji, postoji generalno opšta obaveza za učešćem javnosti kod donošenja prostornih i urbanističkih planova, što propisuje Zakon o planiranju i izgradnji već pedesetak godina unazad. U pravnom poretku Republike Srbije, ovaj oblik učešća je jedini ostatak opšte prakse koja je postojala pre 1991. godine i tada sprovedene re-centralizacije. Pravila ovog postupka su dobro poznata organima koji ga sprovede i njegovo sprovođenje se strogo kontroliše. Zakon o planiranju i izgradnji (“Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09-isp., 64/10 US i 24/11) podržava implementaciju strateške procene uticaja na životnu sredinu, ali još uvek postoji nedovoljna usaglašenost ova dva zakona.

### 6.2.1. Predmet i učesnici učešća javnosti kod donošenja planova

Prostorno i urbanističko planiranje podrazumeva donošenje različitih planova. To su opšte obavezujući akti kojima se predviđa obim i način korišćenja građevinskog zemljišta ili zemljišta druge namene (šumskog, poljoprivrednog i drugog). Svi planovi nazivaju se dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja i u njih spadaju planski dokumenti, dokumenti za sprovođenje prostornih planova (programi implementacije prostornih planova) i urbanističko-tehnički dokumenti (urbanistički projekat, projekat preparcelacije i parcelacije i projekat ispravke granice susednih parcela).

Donošenje planskih dokumenata u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja podleže javnom uvidu i učešću javnosti shodno Zakonu o planiranju i izgradnji. Planski dokumenti su prostorni planovi (Prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan grada/opštine i prostorni plan područja posebne namene) i urbanistički planovi (generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije i plan detaljne regulacije). Sastavni delovi prostornog plana područja posebne namene, prostornog plana grada/opštine i urbanističkih planova su pravila uređenja, pravila građenja i grafički deo plana.

*Učesnici* u ovom postupku su :

1. donosilac planskog dokumenta – uvek je zakonodavni organ, odnosno skupština određenog nivoa državne vlasti;
2. nosilac izrade planskih dokumenata – to je organ nadležan za poslove prostornog i urbanističkog planiranja;
3. organi, organizacije i javna preduzeća koji su ovlašćeni da utvrđuju posebne uslove za zaštitu i uređenje prostora i izgradnju objekata u fazi izrade ili izmene planskih dokumenata, i koji su dužni da po zahtevu nosioca izrade plana, u roku od 30 dana, bez naknade dostave sve tražene podatke;
4. vršilac izrade planskih dokumenata – nosilac izrade može sam izraditi planski dokument, a može i ustupiti izradu planskog dokumenata privrednom društvu ili drugom pravnom licu koje ispunjava uslove za izradu planskih dokumenata;
5. komisija za planove – nju obrazuje skupština grada/opštine za vršenje stručne kontrole i obavljanja drugih stručnih poslova u postupku izrade i sprovođenja planskih dokumenata gradova/opština, kao i davanja stručnog mišljenja po zahtevu organa uprave; kod republičkih i pokrajinskih planskih dokumenata, ove poslove obavlja ministarstvo, odnosno pokrajinski sekretarijat nadležan za poslove prostornog planiranja;
6. javnost – pošto Zakonom nije precizirana, obuhvata svako fizičko i pravno lice, bez obzira na bivalište/sedište ili delatnost

### 6.2.2. Postupak opšteg obaveznog učešća javnosti

Zakon o planiranju i izgradnji propisuje sledeće faze postupka donošenja prostornih i urbanističkih planova:

- odluka o izradi plana, koju donosi organ koji usvaja plan (uvek skupština);
- izrada i ustupanje izrade plana, što vrši organ nadležan za građevinske poslove;
- izrada koncepta plana, koji priprema nosilac izrade ili vršilac izrade plana kojem je nosilac ustupio izradu;
- stručna kontrola plana, koju vrši ministarstvo nadležno za građevinske poslove;
- javni uvid.

**Javni uvid** je radnja koja u Zakonu o planiranju i izgradnji označava učešće javnosti u donošenju plana.

Izlaganje nacrt/koncepta plana na javni uvid sprovodi se oglašavanjem javnog uvida u dnevnom i lokalnom listu. Za planove koje donose republički organi, javni uvid sprovodi Republička agencija za prostorno planiranje, dok za lokalne planove javni uvid sprovodi organ nadležan za poslove prostornog planiranja. Ovaj organ je dužan da oglosi javni uvid u nacrt/koncept plana u najmanje jednom dnevnom listu koji ima nacionalnu distribuciju, a kada je reč o lokalnom planu, onda u lokalnom listu.

Javni uvid traje 30 dana od dana oglašavanja. Tokom ovog perioda, svako lice ima pravo da pregleda nacrt/koncept plana i zatraži kopiju istog u toku radnog vremena i u prostorijama koje odredi organ koji sprovodi javni uvid. Moguće je da se javni uvid vrši i izlaganjem nacrt/koncepta plana na internetu, ali za sada to nije zakonska obaveza. Takođe, u istom roku svako lice ima pravo da dostavi pismene primedbe na izloženi nacrt/koncept plana. Predmet učešća javnosti je ceo nacrt/koncept plana. Svako lice, bez posebnog dokazivanja zainteresovanosti, može da pregleda i kopira nacrt/koncept plana i dostavi mišljenje o pojedinim rešenjima iz nacrt/koncepta plana ili o nacrtu/konceptu plana kao celini.

Time se postupak učešća javnosti završava. Ministarstvo, a na lokalnom nivou gradska/opštinska komisija za planove sastavlja izveštaj o izvršenom uvidu, sa svim primedbama i odgovorima na svaku primedbu i dostavlja ga nosiocu izrade plana. Nosilac izrade plana dužan je da u roku od 30 dana od dostavljanja ovog izveštaja postupi po odlukama ministarstva, odnosno gradske/opštinske komisije za planove. Ako usvojene primedbe suštinski menjaju nacrt plana, ministarstvo, odnosno gradska/opštinska komisija za planove donosi odluku kojom se nosiocu plana nalaže da izradi novi nacrt ili koncept plana, najkasnije 60 dana od dana donošenja ove odluke.

Opisani postupak iz Zakona o planiranju i izgradnji može se smatrati minimalnim postupkom učešća javnosti u donošenju odluka, naročito zato što ne sadrži javnu raspravu kao obavezan deo učešća javnosti. Ali, iako je reč o minimalnom postupku u procesnom smislu, ovaj postupak predviđa maksimalna ovlašćenja javnosti, jer javnost može da se izjašnjava o celini predmeta opšte odluke.

### 6.2.3. Veza Zakona o planiranju i izgradnji i strateške procene uticaja na životnu sredinu

Zakon o planiranju i izgradnji u članu 22 kaže da je strateška procena uticaja na životnu sredinu sastavni deo prostornog plana područja posebne namene. Članom 46. propisano je da odluka o izradi planskog dokumenta sadrži naročito i obavezu izrade ili ne pristupanje izradi strateške procene uticaja na životnu sredinu. Najnovijim izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji izbrisana je odredba koja kaže da je za Prostorni plan Republike Srbije, Regionalni prostorni plan, i Prostorni plan jedinice lokalne samouprave strateška procena uticaja na životnu sredinu sastavni deo plana, te je nastao određeni pravni vakuum u pitanju sprovođenja strateške procene uticaja za ove planove. Međutim, odredbe koje se tiču pravila uređenja, zavisno od vrste planskog dokumenta, sadrže naročito i (između ostalog) stratešku procenu uticaja planskog dokumenta na životnu sredinu.



### 6.3. Učešće javnosti po Zakonu o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

*Učešće javnosti kod planova, programa osnova i strategija* iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, turizma, očuvanja prirodnih staništa i divlje flore i faune uređeno je Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu iz 2004. godine. ("Službeni glasnik RS", broj 135/04 i 88/10)

Cilj zakona je obezbeđenje zaštite životne sredine i unapređivanja održivog razvoja integrisanjem osnovnih načela zaštite životne sredine u postupak pripreme i usvajanja planova i programa. Ovim planovima i programima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata koji pak podležu propisima kojima se uređuje procena uticaja na životnu sredinu. S obzirom na to, studije o proceni budućih projekata bi trebalo da budu u skladu sa strateškim procenama uticaja, iako to zakonom nije eksplicitno uređeno. U postupku strateške procene uticaja na životnu sredinu, javnost se uključuje tek u trećoj fazi (I faza je priprema faza, II faza je izrada mišljenja i III faza je odlučivanje o izveštaju o strateškoj proceni) te je smanjena mogućnost da javnost utiče u početnim fazama. Zakon takođe ne govori kako će procena i rezultati konsultacija biti uzeti u obzir.

#### 6.3.1. Predmet i učesnici postupka

Strateška procena uticaja na životnu sredinu sprovodi se radi procene uticaja planova/programa razvoja na životnu sredinu. Planovi ili programi su najširi planski akti koje donose najviši organi odlučivanja. Tu spadaju, osim prostornih i urbanističkih planova, akti različitih naziva (razvojni planovi, programi, osnove, strategije i sl.) koje donose najviši zakonodavni ili izvršni organi vlasti (npr. Prostorni plan Republike, Nacionalna strategija upravljanja otpadom, prostorni i urbanistički planovi svih nivoa vlasti, Strategija razvoja energetike, strategija razvoja komunalnih delatnosti u opštini i brojni drugi akti).

Strateška procena uticaja je postupak koji se sastoji iz **a.)** pripreme izveštaja o stanju životne sredine i proceni značajnih uticaja na životnu sredinu koji su mogući zbog realizacije plana i programa, **b.)** sprovođenja postupka konsultacija, uvažavanje izveštaja i rezultata konsultacija kod donošenja ili usvajanja datih planova i programa, i **c.)** pružanja informacija i podataka o donetoj odluci.

*Predmet učešća javnosti* u postupku strateške procene je izveštaj o strateškoj proceni uticaja plana ili programa na životnu sredinu. Ovaj izveštaj se priprema uz plan ili program. U Srbiji, novim izmenama i dopunama ovog zakona iz 2010. godine, ministar nadležan za poslove zaštite životne sredine određuje liste planova i programa za koje je **obavezna** strateška procena i za koje se **može tražiti** strateška procena, slično listama koje idu uz Zakon o proceni uticaja. Do sada ove liste nisu donete, ali se očekuje njihovo donošenje u prvoj polovini 2012. godine, što će u velikoj meri olakšati primenu zakona.

Strateška procena ne vrši se za planove ili programe koji se odnose na odbranu zemlje, ublažavanje i otklanjanje posledica elementarnih nepogoda, niti za finansijske i budžetske planove. Strateška procena se ne vrši ni za planove ili programe koji se odnose na korišćenje manjih površina na lokalnom nivou ili u slučaju manjih izmena planova ili programa koji ne zahtevaju propisani postupak usvajanja, kada organ nadležan za pripremu plana ili programa proceni da neće biti značajnih uticaja na životnu sredinu. Procena se vrši na osnovu posebnih kriterijuma, sadržanih u zakonu.

*Učesnici u postupku* strateške procene uticaja plana ili programa na životnu sredinu su:

1. *organ koji usvaja plan ili program* (Narodna skupština i Vlada na republičkom nivou, odnosno Skupština AP i skupštine jedinica lokalne samouprave);
2. *organ nadležan za pripremu plana ili programa*, koji sprovodi i učešće javnosti:
  - a. kada plan ili program donosi zakonodavno telo (Narodna skupština, Skupština AP, Skupština grada/opštine), organ koji priprema plan ili program i sprovodi postupak strateške procene je jeste Vlada, odnosno gradonačelnik, a na osnovu njihove odluke pripremu vrši ministarstvo, odnosno pokrajinski sekretarijat, odnosno gradska uprava/odeljenje opštinske uprave;
  - b. kada plan ili program donosi Vlada, organ koji priprema plan ili program i sprovodi postupak strateške procene je ministarstvo;
3. *nosilac izrade izveštaja o strateškoj proceni* – je pravno ili fizičko lice koje odredi organ nadležan za pripremu plana ili programa, a koje mora biti registrovano za delatnost prostornog planiranja i izrade planskih dokumenata;
4. *zainteresovani organi i organizacije* – su državni organi i organizacije koji imaju interes u donošenju plana ili programa (to su na primer komunalna preduzeća, Zavodi za zaštitu prirode, druga javna preduzeća i slično);
5. *zainterosovana javnost* – je javnost na koju utiče ili može uticati plan/program ili može imati interes u donošenju odluke, uključujući registrovane nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine;

Organ nadležan za zaštitu životne sredine je u zavisnosti od nivoa Ministarstvo za životnu sredinu, rudarstvo i prostorno planiranje, Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine ili odeljenje gradske/opštinske uprave za zaštitu životne sredine.

Javnost obuhvata jedno ili više fizičkih ili pravnih lica, njihova udruženja, organizacije ili grupe;

#### 6.3.2. Postupak strateške procene

Postupak strateške procene ima tri osnovne faze, od kojih prva i treća imaju više delova:

1. *Priprema faza obuhvata:*
  - odlučivanje o izradi strateške procene;
  - izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni;
  - učešće zainteresovanih organa i organizacija.
2. *Izveštaj o strateškoj proceni,*
3. *Postupak odlučivanja koji obuhvata:*
  - učešće zainteresovanih organa i organizacija;
  - učešće javnosti;
  - izveštaj o rezultatima učešća zainteresovanih organa i organizacija i javnosti;
  - ocenu izveštaja o strateškoj proceni;
  - saglasnost na izveštaj o strateškoj proceni.

*Učešće javnosti predviđeno je u trećoj fazi* postupka strateške procene, do koje se postupak sprovodi bez javnosti, kao deo obaveza organa nadležnog za pripremu plana ili programa. Poseban problem za sprovođenje strateške procene uticaja predstavlja Zakon o planiranju i izgradnji, koji je poslednjim izmenama i dopunama (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji "Službeni glasnik RS", br. 24/2011 od 4.4.2011. godine) izbrisao

rečenicu: „Strateška procena uticaja je sastavni deo plana“ kod svih prostornih planova osim kod Prostornog plana područja posebne namene. Pomenute liste koje priprema Ministarstvo - liste planova i programa za koje je obavezna strateška procena i za koje se može tražiti strateška procena (propisano izmenama i dopunama Zakona o strateškoj proceni) - će sigurno razjasniti ovu veoma lošu vezu sa planiranjem i izgradnjom.

Učešće javnosti vrši se kroz javni uvid i održavanje javne rasprave. Javni uvid je mogućnost svakog fizičkog ili pravnog lica da pregleda nacrt akta koji je na javnom uvidu. Javna rasprava je završni element učešća javnosti, na kojem se usmeno primedbe i stavovi predstavnika javnosti o planskom aktu.

*Predmet učešća javnosti, odnosno javnog uvida i javne rasprave, jeste izveštaj o strateškoj proceni.* To je dokument kojim se opisuju, vrednuju i procenjuju značajni uticaji na životnu sredinu do kojih može doći primenom plana ili programa i određuju mere za smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu. Izveštaj o strateškoj proceni izrađuje nosilac izrade izveštaja, posebno stručno lice koje odredi organ nadležan za pripremu plana ili programa. Ovo znači da strateška procena, kao šire posebno obavezno učešće javnosti, ima uži predmet od opšteg obaveznog učešća javnosti.

Zaključci u izveštaju o strateškoj proceni moraju biti predstavljeni na način razumljiv javnosti. Ova obaveza prevodenja stručnih izraza i terminološkog zaključivanja na svakodnevni jezik treba da spreči da tehnički rečnik realno onemoguću učešće javnosti.

Organ nadležan za pripremu plana ili programa putem objavljivanja javnog oglasa u informativnim glasilima obaveštava javnost o načinu i rokovima uvida u izveštaj o strateškoj proceni i dostavljanja mišljenja javnosti, kao i o vremenu i mestu održavanja javne rasprave. Javni uvid u izveštaj o strateškoj proceni i javna rasprava o izveštaju održavaju se uglavnom zajedno sa javnim uvidom i javnom raspravom o planu ili programu.

Organ nadležan za pripremu plana ili programa u roku od 30 dana od dana završetka javne rasprave priprema izveštaj o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti u javnoj raspravi koji sadrži sva mišljenja. Ovaj izveštaj sadrži obrazloženje o svim prihvaćenim ili neprihvaćenim mišljenjima, što znači da organ ima obavezu da se izjasni o svim navodima javnosti u vezi izveštaja o strateškoj proceni.

Osnovni sadržaj izveštaja (propisan članom 12. Zakona o SPU) je:

1. Polazne osnove
2. Ciljevi i sadržaj plana
  - Ciljevi izrade Prostornog plana
  - Sadržaj Prostornog plana
  - Odnos sa drugim planovima i programima
3. Pregled postojećeg stanja i kvaliteta životne sredine na području na koje se izveštaj odnosi,
4. Karakteristike oblasti životne sredine za koje postoji mogućnost da budu izložene uticaju,
5. Razmatrana pitanja i problemi zaštite životne sredine zastupljeni u planu ili programu i prikaz razloga za izostavljanje određenih pitanja i problema iz postupka procene,
6. Prikaz pripremljenih varijantnih rešenja koja se odnose na zaštitu životne sredine u planu i programu, uključujući varijantno rešenje ne realizovanja plana i programa i varijantno rešenje sa stanovišta zaštite životne sredine,
7. Rezultati prethodnih konsultacija sa zainteresovanim organima i organizacijama bitni sa stanovišta ciljeva i procene mogućih uticaja strateške procene.

8. Opšti i posebni ciljevi i izbor indikatora
  - Opšti ciljevi,
  - Posebni ciljevi,
  - Izbor indikatora.
9. Procena mogućih uticaja sa opisom mera predviđenih za smanjenje uticaja na životnu sredinu
  - Procena mogućih uticaja,
  - Smernice za zaštitu životne sredine.
10. Smernice za izradu procena uticaja projekata na životnu sredinu i drugih strateških procena
11. Program praćenja stanja životne sredine u toku sprovođenja plana i programa
  - Indikatori za praćenje stanja životne sredine,
  - Prava i obaveze nadležnih organa,
  - Procedura u slučaju neočekivanih negativnih uticaja.
12. Prikaz korišćene metodologije i teškoće u izradi strateške procene.
13. 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 i program.
14. Zaključci do kojih se došlo tokom izrade izveštaja o strateškoj proceni.
15. Drugi podaci od značaja za stratešku procenu

Nakon sprovedenog postupka učešća javnosti, organ nadležan za pripremu plana ili programa dostavlja organu nadležnom za zaštitu životne sredine izveštaj o strateškoj proceni, zajedno sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti.

Organ za zaštitu životne sredine ima ovlašćenje da oceni Izveštaj o strateškoj proceni, zajedno sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i na osnovu toga, na zahtev organa koji je nadležan za pripremu plana ili programa, izda saglasnost ili odbije zahtev za davanje saglasnosti na ovaj Izveštaj; bez njegove saglasnosti organ nadležan za pripremu plana ili programa ne može uputiti plan ili program u dalju proceduru usvajanja. *Na taj način organ za zaštitu životne sredine ima potencijalnu kontrolnu ulogu u procesu donošenja odluka.*

Izveštaj o strateškoj proceni, zajedno sa izveštajem o učešću zainteresovanih organa i organizacija i javnosti čini sastavni deo dokumentacione osnove plana ili programa, što znači da je organ nadležan za pripremu plana ili programa dužan da obezbedi dostupnost ovih akata posle usvajanja plana ili programa.

#### 6.4. Učešće javnosti po Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu

**Obavezno učešće javnosti** kod izgradnje objekata postoji kod sprovođenja procene uticaja projekta na životnu sredinu, koja je uređena Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu iz 2004. godine.

Konkretan predmet ovog postupka mogu biti dve vrste dokumenata, ali u oba slučaja se radi o tačno određenom obvezniku, što ih suštinski čini pojedinačnim odlukama.

Osim toga, učešće javnosti kod izgradnje objekata spada u učešće javnosti u sprovođenju opštih odluka. Svaki projekat mora biti pripremljen u skladu sa prostornim i/ili urbanističkim planom i njegova izgradnja je, zapravo, sprovođenje prostornog i urbanističkog plana.

#### 6.4.1. Predmet i učesnici procene uticaja na životnu sredinu

Procena uticaja projekta na životnu sredinu primenjuje se kod izgradnje objekata koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu. Iako se radi o obaveznom učešću javnosti, obaveznost se utvrđuje prema vrsti projekata. Uredba o određivanju aktivnosti koje utiču na životnu sredinu iz 2009. godine propisuje projekte za koje je procena uticaja obavezna i projekte za koje se može tražiti procena uticaja. Svi ostali projekti nisu predmet ove vrste učešća javnosti. Kada se vrši, procena uticaja odnosi se na projekte iz oblasti:

- industrije, energetike, saobraćaja, rudarstva i turizma,
- poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede,
- upravljanja otpadom i komunalnih delatnosti,
- i za sve projekte na zaštićenom prirodnom dobru i u zaštićenoj okolini nepokretnog kulturnog dobra.

Procena uticaja ne vrši se za projekte namenjene odbrani zemlje, kao i za projekte za koje nadležni organ odluči da nije potrebna procena uticaja u skladu sa Uredbom o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu.

*Predmet procene uticaja projekta na životnu sredinu su dva akta: odluka nadležnog organa kojom se određuje obim i sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu; i sama studija o uticaju projekta na životnu sredinu. U postupku učešća javnosti kod procene uticaja projekta faktički su prisutna dva učesnika, ali za razumevanje celine postupka navodimo i ostale učesnike, koje javnost ne sreće:*

##### 1. Organ koji sprovodi postupak procene uticaja:

- a. ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, za projekte za koje odobrenje za gradnju projekta izdaje republički organ (Uprava za životnu sredinu Ministarstva za životnu sredinu, prostorno planiranje i rudarstvo);
  - b. pokrajinski sekretarijat nadležan za poslove zaštite životne sredine, za projekte za koje odobrenje za izvođenje izdaje pokrajinski organ (Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine);
  - c. lokalni (gradski/opštinski) organ nadležan za poslove zaštite životne sredine za projekte za koje odobrenje za izvođenje daje lokalni organ (gradska uprava ili odeljenje opštinske uprave zadležno za zaštitu životne sredine).
2. *Tehnička komisija* – telo za ocenu studije o proceni uticaja koje obrazuje organ nadležan za sprovođenje postupka procene uticaja;
  3. *Nosilac projekta* – pravno ili fizičko lice koje podnosi zahtev za dobijanje dozvole ili odobrenja za izgradnju ili rekonstrukciju objekta ili ostalih intervencija u prirodi i prirodnom okruženju;
  4. *Zainteresovani organi i organizacije* – državni organi i organizacije i preduzeća 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;
  5. *Zainteresovana javnost* – javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući nevladine organizacije koje su registrovane i bave se zaštitom životne sredine.

Kao i kod postupka strateške procene, i tu je javnost uže definisana i direktno povezana sa procenjenim obimom uticaja projekta i, ako se striktno tumači, može znatno da ograniči

broj mogućih učesnika koji predstavljaju javnost. Kao i kod strateške procene, zainteresovana javnost se najčešće tumači kao opšta javnost koja se smatra zainteresovanom time što je iskazala interes za učestvovanjem u postupku.

#### 6.4.2. Postupak procene uticaja projekta

Postupak procene uticaja je vrsta klasičnog upravnog postupka u kojem nadležni organ odlučuje o pojedinačnom pravu. U suštini to je postupak sa dva subjekta, a to su podnosilac zahteva i organ koji je ovlašćen da odlučuje po zahtevu. Ostali subjekti u postupku uglavnom su stručne organizacije za poslove veštačenja, a zbog značaja odluke kao poseban subjekat učestvuje i javnost. Postupak procene uticaja ima sledeće faze:

1. Odlučivanje o potrebi procene uticaja;
2. Određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja;
3. Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja.

*U postupku procene uticaja projekta učešće javnosti se pojavljuje u svim fazama postupka.*

**1) Odlučivanje o potrebi procene uticaja** je prethodna, akcesorna faza postupka, koja se sprovodi samo za projekte za koje nije obavezna procena uticaja. Faza započinje podnošenjem zahteva nadležnom organu za odlučivanje o potrebi procene uticaja za projekte za koje se može zahtevati procena uticaja, što je organ za zaštitu životne sredine. Zahtev, uz prateću dokumentaciju, podnosi nosilac projekta.

Nakon što proveri urednost zahteva i dokumentacije, nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o ovom zahtevu u roku od 10 dana od dana prijema urednog zahteva. Obaveštavanje javnosti se vrši putem oglasa u najmanje jednom lokalnom listu na svakom od službenih jezika na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta. Obaveštenje sadrži naročito podatke o:

- nazivu, vrsti i lokaciji projekta;
- mestu i vremenu za javni uvid u podatke o zahtevu nosioca projekta;
- prirodi odluke koja će biti doneta po zahtevu;
- nadležnom organu koji odlučuje o zahtevu.

Zainteresovani organi i organizacije i javnost mogu dostaviti svoje mišljenje u roku od 10 dana od dana objavljivanja oglasa. Nadležni organ u roku od 15 dana od isteka prethodnog roka odlučuje o podnetom zahtevu nosioca projekta, uzimajući u obzir dostavljena mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti.

Nosilac projekta i zainteresovana javnost mogu izjaviti žalbu protiv odluke nadležnog organa o zahtevu za odlučivanje o potrebi procene uticaja. Drugostepeni organ dužan je da odluči o žalbi u roku od 20 dana od dana prijema žalbe. Ovo je izuzetno važno ovlašćenje za zainteresovanu javnost, odnosno predstavnik javnosti koji dostave svoje mišljenje, jer mogu neposredno pokrenuti drugostepeni postupak. O žalbi odlučuje:

- na rešenje lokalnog (gradskog/opštinskog) - Ministarstvo;
- na rešenje lokalnog (gradskog/opštinskog) organa iz pokrajine donetog u vršenju poverenih poslova - pokrajinski sekretarijat;
- na rešenje pokrajinskog sekretarijata - Ministarstvo;
- na rešenje Ministarstva - Vlada.

Ako nakon sprovedenog prvostepenog ili prvostepenog i drugostepenog postupka nadležni organ odluči da je za podneti projekat potrebna procena uticaja, ovakav projekat u postupku se izjednačava sa projektom za koji je obavezna procena uticaja, dok se u suprotnom realizacija projekta vrši bez procene uticaja.

**2) Određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja** je faza kojom postupak procene uticaja započinje za projekte za koje je procena uticaja obavezna po Uredbi o određivanju aktivnosti čije obavljanje utiče na životnu sredinu, kao i koji nastupa ako organ za zaštitu životne sredine odlukom utvrdi da je procena uticaja projekta obavezna. Nosilac projekta podnosi nadležnom organu zahtev za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja, uz prateću dokumentaciju, kada se radi o projektu za koji se obavezno vrši procena uticaja.

Nadležni organ u roku od 10 dana od dana prijema zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o podnetom zahtevu. Obaveštavanje se vrši na isti način kao i u prvoj fazi postupka, dakle oglašavanjem u najmanje jednom lokalnom listu na svakom od službenih jezika na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta, uz bliži opis projekta. Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost mogu dostaviti svoja mišljenja u roku od 20 dana od dana oglašavanja.

Nadležni organ donosi odluku o sadržaju i obimu studije o proceni uticaja u roku od 15 dana od isteka roka za dostavljanje mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti.

Nadležni organ o svojoj odluci o sadržaju i obimu studije o proceni uticaja obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost u roku od 3 dana od dana donošenja odluke, na isti način kao i o podnetom zahtevu. Dakle, u postupku određivanja obima i sadržaja studije o proceni uticaja nadležni organ dužan je dva puta da obavesti javnost: prvi put javnim oglasom u lokalnim listovima, a drugi put dostavljanjem obaveštenja o svojoj odluci o sadržaju i obimu studije o proceni uticaja.

Protiv odluke nadležnog organa nosilac projekta i zainteresovana javnost imaju pravo žalbe, a drugostepeni organ dužan je da odluči po žalbi u roku od 20 dana od dana prijema žalbe.

**3) Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja** je završna faza postupka procene uticaja. Kada je završen postupak određivanja sadržaja i obima studije o proceni uticaja, nosilac projekta podnosi nadležnom organu zahtev za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja, zajedno sa studijom i ostalom pratećom dokumentacijom.

Nadležni organ u roku od 7 dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja obaveštava nosioca projekta, zainteresovane organe i organizacije i javnost o vremenu i mestu javnog uvida, javne prezentacije i javne rasprave o studiji o proceni uticaja. Javna rasprava se može održati najranije 20 dana od dana obaveštavanja javnosti. Nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije pismeno, a javnost oglašavanjem u najmanje jednom lokalnom listu na svakom od službenih jezika na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta, uz bliži opis projekta. Nosilac projekta mora učestvovati u javnoj prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja.

U roku od 15 dana od dana završetka javne rasprave, nadležni organ dostavlja nosiocu projekta pregled mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, sa predlozima za izmene i dopune studije o proceni uticaja. Nosilac projekta podnosi studiju o proceni uticaja sa izvršenim izmenama i dopunama u roku od 15 dana od prijema pregleda mišljenja od nadležnog organa.

Ocenu studije o proceni uticaja donosi tehnička komisija, koju obrazuje nadležni organ. Tehnička komisija mora doneti ocenu o studiji o proceni uticaja u roku od 30 dana od dana prijema dokumentacije od nadležnog organa. Na osnovu izveštaja o oceni studije o proceni uticaja, nadležni organ donosi odluku o davanju saglasnosti ili odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja.

O odluci o davanju saglasnosti ili odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja nadležni organ mora da obavesti zainteresovane organe i organizacije i javnost, u roku od 10 dana od dana donošenja odluke. Javnost se i u ovom slučaju obaveštava preko oglašavanja u lokalnim novinama. Oglas mora da sadrži odluku, glavne razloge na kojima se odluka zasniva, kao i najvažnije mere koje je nosilac projekta dužan da preduzima radi sprečavanja, smanjenja ili otklanjanja štetnih uticaja.

Odluka o davanju saglasnosti ili odbijanju zahteva za davanje saglasnosti na studiju o proceni uticaja je konačna, što znači da protiv nje nije dozvoljena žalba. Radi poštovanja zakonitosti, zainteresovana javnost i nosilac projekta protiv ove odluke mogu pokrenuti upravni spor pred sudom, što znači da predstavnici javnosti zadržavaju puna procesna ovlašćenja tokom celog postupka procene uticaja.

**Dodatne obaveze** u postupku procene uticaja projekta na životnu sredinu predviđene su prvenstveno za nosioca projekta i nadležni organa.

Nosilac projekta, osim obaveze da učestvuje u javnoj prezentaciji i javnoj raspravi o studiji o proceni uticaja, dužan je da otpočne sa izvođenjem radova prema projektu za koji je dobio saglasnost za studiju o proceni uticaja u roku od dve godine od dana donošenja odluke o davanju saglasnosti. Ako ne ispuni obavezu u roku, nadležni organ može doneti odluku o ažuriranju postojeće studije o proceni uticaja ili obavezni izradi nove studije o proceni uticaja, odnosno otpočeti novi postupak određivanja sadržaja i obima studije o proceni uticaja.

Nosilac projekta ima i obavezu snošenja troškova izrade, izmene i dopune i ažuriranja studije o proceni uticaja, obaveštavanja i učešća javnosti u postupku procene uticaja i rada tehničke komisije koja vrši ocenu studije o proceni uticaja. Na taj način nosilac projekta je neposredno zainteresovan da se ceo postupak sprovede što efikasnije, kako bi troškovi bili što niži.

Nadležni organ, osim obaveza vođenja postupka i obezbeđenja učešća javnosti, dužan je da stavi na uvid kompletnu dokumentaciju o postupku procene uticaja zainteresovanim organima i organizacijama i predstavnicima javnosti u roku od 15 dana od dostavljanja njihovog pismenog zahteva. Dokumenti koji su zaštićeni poslovnom, službenom ili državnom tajnom ne stavljaju se na uvid. Ali, tajnom ne mogu biti zaštićeni podaci koji se odnose na emisije, rizike od udesa, rezultate monitoringa i inspekcijski nadzor.

#### 6.4.3. Primer - Studija slučaja

##### Učešće javnosti u slučaju hidrocentrala na Limu

Dva projekta izgradnje hidrocentrala na reci Lim u jugozapadnoj Srbiji planirana su da budu završena u roku od četiri godine. Ti projekti („Brodarevo 1“ (26 MW) i „Brodarevo 2“ (32.4 MW)) su planirani na problematičnom delu reke, gde bi novonastale hidroakumulacije, jedna od 103 hektara, druga od 56 hektara, izazvale štetu na dva područja zaštitne prirode koja su već u postupku zaštite. Takođe, ovi projekti bi izazvali premeštanje dve deonice autoputa M-21.

U protekle tri godine, lokalne zajednice - žitelji Brodareva i Prijepolja vođeni ekološkim organizacijama su skupile 5000 potpisa protiv ovih projekata zbog mogućih ekoloških i so-

cijalnih uticaja i predložili održavanje referenduma po tom pitanju. No, njihovi glasovi protiv nisu uzeti u obzir. Takođe, ovi projekti utiču na Crnu Goru, područje Sjenice, gde lokalno stanovništvo nije ni informisano, iako Espo Konvencija koja se bavi prekograničnom procenom uticaja kaže da su konsultacije sa pogodnom stranom obavezne.

#### Procedura procene uticaja na životnu sredinu (EIA)

Procedura procene uticaja za ove projekte još uvek nije završena. Na početku procedure, u avgustu 2010. godine kompanija „REV“ je podnela zahtev za obim i sadržaj EIA studije Ministarstvu životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja. Nevladine organizacije su, prema sopstvenom tvrdjenju, saznale o projektu iz oglasa lokalnih novina koji poziva zainteresovanu javnost da obavi javni uvid u podnetu dokumentaciju i zahtev. Kada je Ministarstvo donelo odluku kojom se završava faza obima i sadržaja (Odluka br. 353-02-01396/2010-02 od 09.09.2010), nevladina organizacija „Prijetelji Brodareva“ i nekoliko zainteresovanih pojedinaca reagovalo je podneviši žalbu koja se tiče povrednog materijalnog prava i povredene procedure. Žalba se odnosila prvenstveno na to da objavljeni oglas nije poštovao dva zvanična jezika opštine Prijepolje, (srpski i bošnjački), a takođe i na to da je javni uvid bio organizovan u Beogradu, u zgradi Ministarstva pa je zainteresovanoj javnosti bilo teško da zaista učestvuje, nasuprot Pravilniku o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata (Službeni glasnik RS 31/2010 i 69/2010).

Žalba je poslata drugostepenom organu (Vladi Srbije). U tekstu žalbe, nevladine organizacije su zahtevale ponavljanje postupka. Administrativna komisija Vlade je usvojila žalbu, i vratila proceduru procene uticaja na početak. (Odluka Vlade Br. 353-1473/2011 od 21 aprila 2011.). Ova odluka je utvrdila gde se prvenstveno desilo kršenje procedure opisane u Zakonu o proceni uticaja na životnu sredinu, član 20 paragraf 1 i 2.

U okviru ponovljenog postupka, investitor i Ministarstvo prave opet grešku u pogledu upotrebe dva službena jezika i ne obavestavaju adekvatno javnost o podnesenoj prijavi investitora.

Kada su nevladine organizacije naišle na oglas u novinama koji obavestava javnost o done-toj odluci nadležnog organa (Ministarstva) o obimu i sadržaju EIA studije (Odluka br. 353-02-01396/2010-02 od 25.5.2011) NVO ponovo podnosi žalbu upućujući na ozbiljne omaške procedure. Kao prvo, u vreme donošenja ove odluke, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja, kako je deklarirano u odluci, nije postojalo. Tako da je ova odluka doneta od strane nepostojećeg organa. Kao drugo, u ponovljenom postupku, Ministarstvo nije obavestilo javnost putem barem jednog lokalnog lista i propustilo je da pozove zainteresovane organe i organizacije da daju svoje mišljenje, što sve krši navedene odredbe Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Odluku administrativne komisije Vlade. Treće, nije jasno kako je moguće da je Ministarstvo izdalo rešenje o obimu i sadržaju kada je Zavod za zaštitu prirode Srbije u svom aktu (3-1887/2 od 15.9.2010) odbio zahtev investitora za dobijanjem uslova prirode i kada informacije o zaštićenim prirodnim resursima nisu dobijene.

Nakon žalbe, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja je vratilo EIA proceduru opet na početak. U trećem pokušaju EIA procedure, opet su napravljene greške o adekvatnom obavestavanju javnosti. Zainteresovana javnost i građani su ponovo podneli žalbu, uz pomoć svog advokata. Uprkos žalbi, Ministarstvo izdaje novu odluku o obimu i sadržaju EIA studije (od 9-tog februara 2012). Zaintereovana javnost, nezadovoljna ovom odlukom, podnosi žalbu marta 2012. drugostepenom organu Vladi Srbije.

Dalji ishod se još uvek ne zna.

#### Strateška procena uticaja na životnu sredinu

U pripremi **Plana posebne namene** „Brodarevo 1 i 2“ na reci Lim, 10 predstavnika zainteresovane javnosti i njihov advokat otišli su u zgradu Vlade u Beogradu 18-tog januara 2012. godine, na javni skup i prezentaciju ovog Plana i njegove strateške procene koju je održavala Republička agencija za prostorno planiranje. Međutim, niko nije obavestio nevla-

dine organizacije, da su se trebali najaviti i registrovati ranije kako bi uopšte mogli da uđu u zgradu Vlade, tako da im nije bilo dozvoljeno da svi uđu u zgradu i prisustvuju sastanku. Takođe, tokom javnog uvida koji je prethodio ovom skupu, osoba zaposlena u nadležnom organu u Prijepolju zadužena za ovaj Plan, je bila poslata na godišnji odmor, a nevladine organizacije su četiti puta bezuspešno pokušavale da se bliže upoznaju sa sadržajem Plana i Strateške procene uticaja na životnu sredinu.

Isto tako, nisu obavljene nikakve konsultacije sa opštinom Sjenica, Crna gora, gde će deo od 4 km biti direktno pogođen tj. potopljen akumulacijom. Pristup informacijama o ovom projektu bio je organizovan tokom Božićnih i Novogodišnjih praznika što je skrtilo period za davanje komentara. Takođe, veliki problemi postoje zbog planiranja uklanjanja aktivnog bošnjačkog groblja selu Gračаницa, što Bošnjaci vide kao način proterivanja, a što je u suprotnosti sa Zakonom o grobljima.

U pripremi i donošenju druga dva planska dokumenta Prostorni Plan opštine Prijepolje i Regionalni prostorni plan Zlatiborskog i Moravičkog okruga, javni organi su takođe kršili pravila o učešću javnosti.

Koalicija nevladinih organizacija je bila suočena sa medijskom blokadom na lokalnom nivou kao i javnim servisom nacionalnih medija.

NVO su do sada podnele više od 20 predstavlki, tužbi i peticija različitim organima, a takođe su podnele i krivične prijave protiv određenih lica, organizovali javne proteste i sakupili 5000 potpisa protiv ovih projekata.

Oni samo žele primenu zakona i međunarodnih konvencija koje je Srbija potpisala kako bi im se omogućilo učešće javnosti u donošenju odluka

#### 6.5. Učešće javnosti kod izdavanja integrisane dozvole

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (Službeni glasnik RS br. 135/2004) je instrument - dopuna sistemskim zakonima u oblasti zaštite životne sredine koji ima za cilj da reguliše i kontroliše aktivnosti velikih industrijskih i ostalih postrojenja kroz tzv. *integrisanu dozvolu*.

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine se uređuju uslovi i postupak izdavanja integrisane dozvole za postrojenja i aktivnosti koja mogu imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra.

Ovaj zakon (poznat i kao IPPC zakon od eng. Integral Pollution Prevention and Control - IPPC) i niz uredbi i pravilnika koji ga prate su uvedeni u pravni okvir Srbije kako bi se transponovala IPPC Direktiva EU (tadašnja IPPC Direktiva 96/61/EC koja je sada 2008/1/EC). To je jedna od 5 najprioritetnijih i najvažnijih Direktiva u oblasti ekološkog zakonodavstva EU neophodnih za usaglašavanje u procesu integracija, pored Okvirne Direktive o vodama 2000/76/EC, Okvirne Direktive o otpadu, Okvirne Direktive o vazduhu i Direktive Saveta 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda. S obzirom da je u ovoj oblasti EU donela Direktivu o industrijskim emisijama, dalji rad na aproksimaciji zakona u ovoj oblasti odnosiće se na transpoziciju ove direktive (Industrial Emission Directive 2010/75/EC).

Integrisanom dozvolom koju izdaje nadležni organ odobrava se puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela kako bi se garantovalo da dato postrojenje koristi najbolje dostupne tehnike (BAT), poštujući granične vrednosti emisija i imisija, kontroliše energetska efikasnost/favorizuje obnovljive izvore, sprovodi mere za otklanjanje ili minimiziranje svih potencijalno negativnih uticaja na životnu sredinu i mere za sprečavanje udesa, te vrši program monitoringa zagađivanja.

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine je propisao da je krajnji rok za postojeća postrojenja da pribave integrisanu dozvolu 2015. godina, dok nova postrojenja ne mogu uopšte biti puštana u rad bez integrisane dozvole. Period važenja dozvole po zakonu je maksimum 10 godina.

Prva integrisana (IPPC) dozvola u Srbiji, data je od strane Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja jula 2011. godine kompaniji Titan Cementara Kosjerić kao integrisana dozvola za obavljanje postojećih aktivnosti.

Zakon o IPPC-u ne sadrži spisak postrojenja koja potpadaju pod IPPC postrojenja (iako bi po ugledu na EU to trebao), nego je u Srbiji taj spisak određen na osnovu Uredbe o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje **integrisana dozvola** (Službeni glasnik RS, 84/2005) koja je odredila koji su to operateri koji moraju pribaviti integrisanu dozvolu. Postoji preliminarni spisak od 174 postojećih postrojenja u Republici Srbiji koja podležu izdavanju integrisane dozvole i koji se može naći na internet stranici Ministarstva: [http://www.ekoplan.gov.rs/srl/upload-centar/dokumenti/dozvole/ipcc/preliminarni\\_spisak\\_ipcc\\_2012.pdf](http://www.ekoplan.gov.rs/srl/upload-centar/dokumenti/dozvole/ipcc/preliminarni_spisak_ipcc_2012.pdf)

U grupi postrojenja iz energetskog sektora, na tom spisku, nalazi se **ukupno 29 postrojenja**. Da bi se rad postojećih postrojenja uskladio sa odredbama ovoga zakona postrojenja treba da izvrše znatne rekonstrukcije za šta su potrebna velika materijalna ulaganja od strane industrije, kao i vreme da se to sprovede.

Srpske termoelektreane, rafinerije nafte i toplane su sve u obavezi da pribave integrisanu dozvolu. Integrisano sprečavanje i prevencija zagađenja je važna oblast sa institucionalne tačke gledišta jer podrazumeva dodirne tačke između mnogih zakona i institucija.

Sprovođenje zakona IPPC je vrlo zahtevno i obuhvata međusobno preplitanje sa oblastima i zakonima vezanim za vazduh, vode, otpad, buku i zaštitu prirode. Novom Direktivom EU o industrijskim emisijama ovi zahtevi će biti još veći.

#### **Doneta podzakonska akta za IPPC zakon:**

1. Pravilnik o sadržini i izgledu integrisane dozvole (Sl. glasnik RS, br. 30/2006)
2. Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu popunjavanja zahteva za izdavanje integrisane dozvole (Sl. glasnik RS, br. 30/2006)
3. Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola (Sl. glasnik RS, br. 69/2005)
4. Uredba o vrstama aktivnosti i postrojenjima za koje se izdaje integrisana dozvola (Sl. glasnik RS, br. 84/2005)
5. Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli (Sl. glasnik RS, br. 84/2005)
6. Uredba o sadržini programa mera prilagodavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima (Sl. glasnik RS, br. 84/2005)
7. Uredba o utvrđivanju programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje

**Obavezno učešće javnosti javlja se kod funkcionisanja postrojenja/objekata** koji mogu da zagude životnu sredinu, i koja podležu postupku izdavanja integrisane dozvole, radi kontrole i sprečavanja zagađivanja životne sredine.

Ovde se učešće javnosti odnosi na sprovođenje odluka i na nadzor nad sprovođenjem odluka. Budući da je njen predmet integrisana dozvola, koja se izdaje u skladu sa mnogim drugim odlukama, ispitivanje sadržaja integrisane dozvole predstavlja direktan nadzor nad

sprovođenjem odluka. Sa druge strane, kada se sprovodi postupak produženja važenja integrisane dozvole, radi se o dvostrukom nadzoru: nadzoru nad sprovođenjem odluka, kao i nadzoru i nad službenim vršenjem nadzora nad sprovođenjem odluka.

#### **6.5.1. Predmet i učesnici postupka izdavanja integrisane dozvole**

*Predmet postupka* je izdavanje integrisane dozvole za rad. Integrisana dozvola se odobrava za rad novog postrojenja i obavljanje njegove aktivnosti, kao i za rad i bitne izmene u radu ili funkcionisanju postojećeg postrojenja. Izuzetno, dozvola se može odnositi i na prestanak aktivnosti. Integrisana dozvola izdaje se za rad postrojenja i obavljanje njegove aktivnosti koji može imati negativne uticaje na zdravlje ljudi, životnu sredinu ili materijalna dobra. Vrste postrojenja i aktivnosti za koje se izdaje integrisana dozvola propisane su Uredbom o utvrđivanju programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole iz 2008. godine. Klasifikacija postrojenja i njihovih aktivnosti izvršena je prema nivou zagađivanja i riziku koji mogu imati po zdravlje ljudi i životnu sredinu, a uključuje i druge tehnički srodne aktivnosti koje mogu proizvesti emisije i zagađenje životne sredine.

Integrisana dozvola je odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim zakonom. Integrisana dozvola izdaje se i za rad postojećeg postrojenja, u prelaznom periodu od donošenja ovog zakona (2004. godine) do najkasnije 2015. godine. Ova dozvola se izdaje na period od najviše 10 godina, za jedno ili više postrojenja na istom mestu kojim upravlja isti operater. Postrojenja i njihove aktivnosti za koja se izdaje integrisana dozvola su u oblastima:

- poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva;
- planiranja i izgradnje;
- energetike, saobraćaja i rudarstva;
- zaštite kulturnih dobara, zaštite prirode i drugih.

*Učesnici postupka izdavanja integrisane dozvole* su brojni, ali bez obzira na to, uvek je samo jedan organ nadležan za izdavanje integrisane dozvole. Učesnici su:

1. *Organ nadležan za sprovođenje postupka izdavanja integrisane dozvole*, u zavisnosti od toga ko je izdao dozvolu za gradnju i početak rada:
  - a. Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine (Ministarstvo za životnu sredinu, prostorno planiranje i rudarstvo) za postrojenja za koja dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti, izdaje drugo ministarstvo;
  - b. Pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine (Pokrajinski sekretarijat za urbanizam, graditeljstvo i zaštitu životne sredine) za postrojenja i aktivnosti za koja dozvolu ili odobrenje za izgradnju i početak rada, odnosno izvođenje ili obavljanje aktivnosti izdaje drugi nadležni pokrajinski organ;
  - c. Lokalni (gradski/opštinski) organ nadležan za poslove zaštite životne sredine (gradska uprava ili odeljenje opštinske uprave za zaštitu životne sredine) za postrojenja i aktivnosti za čiju izgradnju i početak rada, izvođenje ili obavljanje aktivnosti odobrenje izdaje drugi nadležni lokalni organ.
2. *Tehnička komisija* – telo za ocenu uslova u nacrtu dozvole koje obrazuje organ nadležan za sprovođenje postupka izdavanja dozvole;



3. *Organ nadležan za davanje odobrenja za izgradnju* i početak rada i izvođenje ili obavljanje aktivnosti postrojenja – organi koji u svom delokrugu imaju pitanja zaštite životne sredine: organi za poljoprivredu, vodoprivredu, šumarstvo, zdravlje, saobraćaj, urbanizam i građevinarstvo, rudarstvo, energetika, privreda, trgovina;
4. *Operater* – svako fizičko ili pravno lice na čije ime se izdaje integrisana dozvola i koje upravlja postrojenjem ili ga kontroliše ili je ovlašćen za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja;
5. Zainteresovani organi i organizacije – organi i organizacije koje obavljaju delatnost u oblasti u kojoj se za rad postrojenja i njihovih aktivnosti izdaje integrisana dozvola;
6. Zainteresovana javnost – javnost na koju rad postrojenja i obavljanje aktivnosti utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući registrovane nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine.

Kao i kod postupaka strateške procene i procene uticaja projekta, i kod izdavanja integrisane dozvole javnost je uže definisana u odnosu na opšte obavezno učešće javnosti. U praksi, koja je tek u povoju, zainteresovana javnost se najčešće tumači kao opšta javnost, koja postaje zainteresovana javnost time što je iskazala interes za učestvovanjem u postupku.

### 6.5.2. Postupak izdavanje integrisane dozvole

Postupak izdavanja integrisane dozvole ima tri faze:

1. Podnošenje zahteva za izdavanje integrisane dozvole;
2. Izrada nacrtu integrisane dozvole;
3. Donošenje rešenja o izdavanju, odnosno odbijanju izdavanja integrisane dozvole.

**Kod izdavanja integrisane dozvole, učešće javnosti je prisutno u prve dve faze postupka.**

*Podnošenjem zahteva za izdavanje integrisane dozvole započinje postupak.* Podnosilac zahteva po pravilu je operater.

Nakon provere urednosti i potpunosti zahteva, nadležni organ obaveštava organe i organizacije iz oblasti za koje se izdaje integrisana dozvola, kao i zainteresovanu javnost o prijemu zahteva u roku od 5 dana od dana prijema urednog zahteva. Obaveštavanje se vrši putem oglasa i to najmanje u jednom lokalnom listu koj izlazi na području koje će biti zahvaćeno uticajem rada postrojenja i njegovih aktivnosti, kao i putem interneta. Oglas sadrži naročito:

- naziv i sedište, odnosno ime i adresu operatera;
- lokaciju na kojoj se planira ili obavlja rad postrojenja;
- postrojenja i aktivnosti koja su predmet zahteva za izdavanje dozvole;
- rok za dostavljanje mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti;
- mesto i vreme za javni uvid u podneti zahtev i prateću dokumentaciju.

Nadležni organ na zahtev drugih organa i organizacija dostavlja kopiju zahteva za izdavanje dozvole i stavlja prateću dokumentaciju na uvid.

Nadležni organ na zahtev zainteresovane javnosti dostavlja kopiju zahteva za izdavanje dozvole, ali na trošak podnosioca zahteva za kopijom, to jest predstavnika javnosti.

Zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost dostavljaju svoja mišljenja o zahtevu za izdavanje dozvole u roku od 15 dana od dana prijema, odnosno dana objavljivanja obaveštenja.

*Izradu nacrtu integrisane dozvole* vrši nadležni organ, koji je dužan da izradi nacrt integrisane dozvole u roku od 45 dana od dana prijema urednog zahteva za izdavanje dozvole.

Mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti čine deo dokumentacije za izradu nacrtu dozvole.

Nadležni organ obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost o nacrtu dozvole i o uvidu u prateću dokumentaciju u roku od 5 dana od dana prijema njihovog zahteva za uvidom u nacrt dozvole, oglašavanjem u najmanje jednom lokalnom listu koji izlazi na području zahvaćenom radom postrojenja.

Zainteresovanim organima i organizacijama se dostavlja kopija nacrtu dozvole bez odlaganja, dok se zainteresovanoj javnosti kopija nacrtu dozvole dostavlja uz naplatu troškova izrade i dostavljanja kopije.

Zainteresovani organi i organizacije i predstavnici javnosti mogu dostaviti svoja mišljenja o nacrtu dozvole u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva za uvidom u nacrt dozvole.

U roku od 10 dana od isteka roka za dostavljanje mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti, nadležni organ dostavlja tehničkoj komisiji nacrt dozvole, zahtev za izdavanje dozvole sa pratećom dokumentacijom i mišljenjima zainteresovanih organa i organizacija i javnosti o nacrtu dozvole.

*Donošenje rešenja o izdavanju, odnosno odbijanju izdavanja integrisane dozvole* je završna faza postupka. Tehnička komisija, koju obrazuje nadležni organ prema posebnim kriterijumima, donosi ocenu uslova utvrđenih u nacrtu dozvole.

Nadležni organ odlučuje o izdavanju ili odbijanju izdavanja dozvole na osnovu zahteva za izdavanje dozvole i prateće dokumentacije, mišljenja zainteresovanih organa i organizacija i javnosti o zahtevu za izdavanje dozvole, kao i mišljenja o nacrtu dozvole i izveštaja tehničke komisije o oceni nacrtu dozvole. Rešenje kojim se izdaje ili odbija izdavanje dozvole organ mora doneti u roku od 120 dana od dana prijema urednog zahteva za izdavanje dozvole. U izuzetnim slučajevima, na zahtev operatera ili na inicijativu nadležnog organa, rok se može produžiti, ali ne duže od 240 dana od dana prijema urednog zahteva. Rešenjem se izdaje dozvola ili odbija zahtev za izdavanje dozvole.

Rešenje o izdavanju, odnosno odbijanju izdavanja integrisane dozvole dostavlja se operateru. O rešenju se objavljuje oglas u najmanje jednom lokalnom listu koji izlazi na području koje će biti zahvaćeno uticajem rada postrojenja i njegovih aktivnosti. Oglas posebno sadrži razloge na kojima se zasniva rešenje, kao i postupak obnavljanja dozvole. Ovo rešenje je konačni akt i protiv njega nije dopuštena žalba. Radi zaštite zakonitosti, stranke u postupku – operater, zainteresovani organi i organizacije i zainteresovana javnost, imaju pravo da pokrenu upravni spor pred sudom za ocenu zakonitosti rešenja.

### 6.5.3. Dodatne obaveze i dodatni postupci u vezi integrisane dozvole

*Dodatne obaveze kod integrisane dozvole* odnose se na nadležni organ i na operatera. Ove obaveze takođe mogu biti od interesa za javnost.

Nadležni organ dužan je da obezbedi da:

- novo postrojenje ne počne sa radom pre dobijanja dozvole, osim odobrenog probnog rada;
- rad postojećih postrojenja bude usklađen sa ovim zakonom;
- postupak izdavanja dozvole bude koordinisan kada učestvuje više od jednog nadležnog organa;
- prati razvoj najboljih dostupnih tehnika;
- prati monitoring koji primenjuje operater u toku važenja dozvole;
- obezbedi pristup javnosti, osim u postupku izdavanja dozvole, još i izdatim dozvolama i rezultatima monitoringa rada postrojenja.



Nadležni organ vodi registar izdatih dozvola, u koji je uvid javan. Pravila o registru bliže propisuje ministar.

Nadležni organ je u nekim slučajevima ovlašćen da ograniči pristup javnosti aktima iz postupka izdavanja integrisane dozvole. Ako zahtev za izdavanje dozvole, nacrt dozvole ili rešenje o davanju dozvole ili odbijanju zahteva za davanje dozvole sadrže poslovnu tajnu ili podatak koji zahteva ograničen pristup za dobijanje informacija, nadležni organ može odlučiti da za određene delove zahteva, nacrt dozvole ili rešenja ograniči pristup javnosti. Nadležni organ donosi posebnu odluku o ograničenju pristupa javnosti. O ovoj odluci obaveštava zainteresovane organe i organizacije i javnost oglašavanjem u najmanje jednom lokalnom listu koji izlazi na području zahvaćenom radom postrojenja.

Operater je, osim postupanja u skladu sa uslovima utvrđenim u integrisanoj dozvoli, obavezan da:

- dostavi nadležnom organu rezultate monitoringa i godišnji izveštaj o aktivnosti za koje je dozvola izdata;
- obaveštava nadležni organ o svakoj promeni u radu postrojenja ili udesu ili planiranoj promeni operatera;
- izvrši sve mere u slučaju prestanka važnosti dozvole.

Kada se desi zagađenje koje potiče iz postrojenja koje ima dozvolu, operater je dužan da o svom trošku sanira posledice zagađenja, a ako to ne učini saniranje će izvršiti nadležni organ o trošku operatera.

Dodatni postupci kod integrisane dozvole su *produženje važenja dozvole*, *revizija dozvole* i *prestanak važenja dozvole*. Učešće javnosti predviđeno je samo kod produženja važenja integrisane dozvole.

**Produženje važenja dozvole** vrši se po zahtevu operatera, najkasnije četiri meseca pre isteka njenog roka važnosti. Produženje važenja dozvole se vrši po postupku propisanom za njeno izdavanje, znači kao da se prvi put podnosi zahtev za izdavanje dozvole.

Revizija dozvole i prestanak važenja dozvole su faze postupka u kojima ne učestvuje javnost.

**Izdana dozvola podleže ponovnom razmatranju**, odnosno reviziji najmanje dva puta u toku važenja. Reviziju vrši nadležni organ po službenoj dužnosti u slučajevima većeg zagađenja, nesumnjive opasnosti od nastanka štete po zdravlje ljudi i životnu sredinu, pojave značajnih lako dostupnih tehnoloških promena ili bezbednosnih tehnika, kao i radi usklađivanja sa propisima za zaštitu životne sredine.

**Prestanak važenja dozvole** nastupa kod značajnih neispunjavanja uslova određenih u dozvoli (neispunjavanje tehničkih uslova, gubitak tehničkih i finansijskih sredstava za vršenje obaveza iz dozvole, nevršenje monitoringa, nepoštovanje mera inspeksijskog nadzora, prestanak obavljanja delatnosti), kao i isteka roka na koji je dozvola izdata ili na zahtev operatera. Dozvola za rad postrojenja prestaje i ako operater ne započne rad postrojenja u roku od 12 meseci od dana dobijanja dozvole, a ne podnese zahtev za izmenu uslova iz dozvole pre isteka roka. Rešenjem o prestanku važenja dozvole utvrđuju se i obavezne mere staranja o postrojenju i lokaciji posle prestanka rada postrojenja. Protiv rešenja o prestanku važenja dozvole operater ima pravo na pokretanje upravnog spora pred redovnim sudom.

## 7. Aneks: Socijalni i ekološki eksterni troškovi energetskog sektora

### 7.1. Pojam eksternih troškova

Ukupni nacionalni prihodi su zbir svih ekonomskih aktivnosti koje su uključene u tržište. *Eksterni troškovi su pak po definiciji one aktivnosti koje su isključene iz tržišnih transakcija.* Ukoliko bi smo želeli da kratko objasnimo eksternalije proizvodnje, moglo bi se reći da su to transakcije koje nisu plaćene, ili aktivnosti/ vrednosti koje su nametnute nekome da ih plati iako on za njih nije „kriv“.

*Eksterni troškovi energetske proizvodnje* su oni troškovi koji se odnose na proizvodnju energije ali koji nisu odslikani u ceni koštanja energije i koje DRUŠTVO U CELINI mora da snosi.

Najjednostavnije bismo to mogli da predstavimo u priči ako bi smo rekli da su to troškovi smanjenja npr. roda borovnica, jabuka ili bilo kojeg drugog poljoprivrednog proizvoda pod uticajem emisija iz termocentrale na ugaj koje postrojenje - emiter ne mora da plati jer ne postoji zakonsko rešenje koje bi ga na to obavezivalo, tehnologija koja bi isto izmerila i metoda koja bi dokazala da su upravo pod emisijama te centrale nastali problemi sa smanjenjem roda.

U isto vreme proizvođači borovnica ili jabuka su obavezni da plaćaju troškove energije potrebne za svoju proizvodnju, i ukoliko nema nikoga ko bi ih zaštitio od nametnute štete, ovi proizvođači bi morali da se zadužuju da bi ovu energiju platili, ili jednostavno ne bi mogli da plate i propali bi kao akteri tržišta. Naravno proizvođači borovnica nisu samo korisnici finalne energije, oni su i korisnici proizvoda koji se proizvode uz upotrebu raznih vrsta energije (đubrivo, pesticidi, transportna sredstva, rashladni uređaji - stovarišta itd.), te utoliko proizvođači borovnice postaju sve osetljiviji ukoliko se njihovi troškovi (gubici) ne prepoznaju i ne pokrivaju.

Ukoliko u našoj priči proizvođači propadnu oni i njihove porodice moraju da traže od društva u celini da podrži njihov opstanak u vidu socijalne ili neke druge vrste pomoći. U boljem slučaju država može ovo da izbegne tako što će podržati gubitke u proizvodnji poljoprivrednih proizvoda.

Pored toga moguće je da država mora da preduzima opsežne mere da bi obezbedila dovoljnu količinu ovih proizvoda za svoje građanstvo, ili u gorem slučaju da podržava građane da ne potonu ispod granice siromaštva. Na ovaj način u nekoliko poteza oslikavamo situaciju u kojoj negativan ekološki trag (bilans) energetskog sistema uništava ekonomsko tkivo društva i predstavlja pravu opasnost za održivost društvenog života.

Naravno, ovaj primer može i mora da se promisli još i dublje, da bi se pronašle sve širine i dubine do kojih se kreće tržišna distorzija i narušavanje makro i mikro ekonomske stabilnosti (uključujući i onu globalnu) ukoliko se dozvoli da određeni tržišni akteri sa dominantnim monopolnim ili oligopolnim položajem „slobodno“ ugrožavaju stabilnost i uravnoteženost tržišta svojim delovanjem.

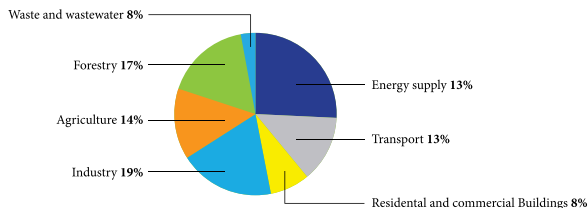
Postavlja se osnovno pitanje kako proceniti koliko tona CO<sub>2</sub> i/ili drugih zagađujućih materija košta društvo, i na koje se načine i u kojoj meri ovi troškovi pokrivaju?<sup>4</sup> Pored toga jedno od suštinskih pitanja je i ko snosi i ko bi trebalo da snosi ove troškove? Ovo pitanje je značajno zbog toga što bi u idealnom tržišnom sistemu obaveza da se snose eksterni troškovi trebala da smanji stvaranje onih troškova koje tržišni subjekti ne mogu da naplate te na taj način dovode do povećanja efikasnosti pretvaranja resursa u proizvod i u krajnjoj instanci dobit.

<sup>4</sup> Naravno osim CO<sub>2</sub> postoji veoma veliki broj drugih jedinjenja i supstanci koje su direktni „proizvod“ energetike i celokupnog ciklusa energetske proizvodnje sa kratkoročnim<sup>1</sup> i lokalnim<sup>2</sup> ali i mnogo opasnijim dugoročnim uticajima od koji je jedan od najopasnijih uticaja sa uticajem na globalnu klimu („klimatske promene“)

## 7.2. Kratak istorijat bavljenja eksternim troškovima energetske proizvodnje:<sup>5</sup>

Tabela 1:

Figure 2: Global Anthropogenic GHG Emissions by Sector (2004)



Source IPCC Assessment Report 4 (2007), Summary of Policymakers: Figure SPM 3

Prema svojoj prirodi proizvodnja energije je već odavno označena kao jedan od najvećih ili najveći zagađivač životne sredine. Zbog toga se postavlja pitanje kako ove troškove u skladu sa osnovnim načelom „zagađivač plaća“ prebaciti na njihovog uzročnika. Neki od prvih autora koji su se bavili problematikom procenjenja i obračunavanja zagađenja, i procene budućih troškova određenih odluka i projekata koji iz tih odluka proističu bili su Wassily Leontief 1970; Yusuf J. Ahmad, Salah El Serafay, i Ernst Lutz 1989; Nordhaus i Edward Charles Kokkelenberg 1999;<sup>6</sup>

Procenjivanje vrednosti prirodnih resursa je postalo tema u isto vreme kada su se razmatrala zagađenja, tako da je nastala obimna literatura koja analizira osnove za procenjivanje eksternih troškova: Henry M. Peskin 1989; World Bank 1997; Haripriya Gundimeda i ostali. 2007<sup>7</sup> Prvi pokušaji da se na neki način procene gubici u tokovima materijala kako bi se procenili eksterni troškovi vršeni su krajem 1960-tih godina. Na žalost, ovi pokušaji nisu imali za cilj kvantifikovanje vrednosti gubitaka niti procenjivanje oštećenja - otrovnosti pozicija unutar proizvodnog ciklusa.<sup>8</sup>

Zagađenje iz energetike zbog fundamentalne važnosti energetike, i njenog položaja u samom centru privredne i svake druge aktivnosti ljudskog društva, postaje centralni problem političke arene ali i celokupnog socijalnog, političkog i ekonomskog života.

<sup>5</sup> American Economic Review <sup>101</sup> (August 2011): <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.101.5.1649>

<sup>6</sup> Leontief, Wassily. 1970. "Environmental Repercussions and the Economic Structure: An Input-Output Approach." Review of Economics and Statistics, 52(3): 262–71.

Ahmad, Yusuf J., Salah El Serafay, i Ernst Lutz, ed. 1989. Environmental Accounting for Sustainable Development. Washington, DC: World Bank.

Nordhaus, William D., i Edward Charles Kokkelenberg. 1999. Nature's Numbers: Expanding the National Economic Accounts to Include the Environment. Washington, DC: National Academy Press.

<sup>7</sup> Peskin, Henry M. 1989. "A Proposed Environmental Accounts Framework." Environmental Accounting for Sustainable Development, ed. Yusuf J. Ahmad, Salah El Serafay, and Ernst Lutz, 59–64. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 1997. "Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development." <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/110128/measure.pdf>

Gundimeda, Haripriya, Pavan Sukhdev, Rajiv K. Sinha, and Sanjeev Sanyal. 2007. "Natural Resource Accounting for Indian States: Illustrating the Case of Forest Resources." Ecological Economics, 61(4): 635–49.

<sup>8</sup> Ayres, Robert U., and Allen V. Kneese. 1969. "Production, Consumption, and Externalities." American Economic Review, 59(3): 282–97.

Postoji nekoliko vrlo značajnih projekata koji su se bavili eksternim troškovima. Verovatno je najznačajniji projekat Evropske komisije *EXTERNE E*.<sup>9</sup> Ovaj projekat je izuzetno važan jer je trajao prilično dugo i jedan od glavnih ciljeva mu je bio da se proizvede metodologija kojom bi se uspešno mogli izračunati svi troškovi proizvodnje energije i da bi se oni koji iz bilo kojih razloga nisu uzeti u obzir kvantifikovali i „internalizovali“. U tu svrhu su rađena istraživanja širokog opsega i dometa koja su dovela do toga da se danas ipak u EU do izvesne mere naplaćuju eksterni troškovi, na osnovu uspostavljenih metoda.

## 7.3. Ko i kako snosi eksterne troškove?

Prema svome uticaju na zdravlje ljudi, floru i faunu, životnu sredinu (vazduh, vodu, tlo), i prema uticaju na infrastrukturu i urbanizam, energetika i njeni negativni uticaji se mogu kvantifikovati i izraziti u novčanim jedinicama da bi se omogućilo i društvu u celini (i donosiocima odluka - kojima je delegirano vođenje društva) da se opredele za mere kojima bi ove negativne posledice bile minimalizovane ili potpuno uklonjene.

Postoje razni vidovi putem kojih društvo snosi eksterne troškove:

- *Direktnim subvencijama u novcu, materijalu, radu pri otklanjanju direktnih posledica energetske proizvodnje* (pepelišta, stovarišta radioaktivnog materijala, čišćenje taloga na velikim branama, prečišćavanje otpadnih voda, prečišćavanje vazduha na dimnjacima ložišta itd.).
- *Subvencijama kupcima energije koji kupuju energiju iz izvora odabranog od strane političkih elita ili društva u celini* (najčešće iz razloga nedovoljno racionalizovanih - osvešćenih rešenja). Primer je država Srbija koja subvencionise dobrim delom kupovinu zemnog gasa i njegovo korišćenje kao glavnog energenta u grejanju domaćinstva, iako Srbija praktično nema vlastitog gasa.
- *Skrirenim subvencijama kroz zdravstvenu zaštitu i subvencije poljoprivredi* da bi se otklonile posledice zakiseljenosti zemljišta ili erozije nastale zbog zakiseljenosti zemljišta izazvane emisijama iz energetskih postrojenja.
- *Garancijama investicionog kapitala* (država garantuje povraćaj investiranih sredstava i na taj način prečutno ukidajući tržišnu utakmicu, proglašavajući jednog od aktera povlašćenim) - u novije vreme bez državnih garancija praktično da je nemoguće u uslovima tržišne utakmice izgraditi niti jedno postrojenje u nuklearnom ili ugljenom sektoru.
- *Administriranje podsticajnih mehanizama, monitoring životne sredine, regulisanje zaštite životne sredine, regulacija ili tačnije zaštita tržišta, kontrola transparentnosti i borba protiv korupcije* itd. sve su to administrativni troškovi koji su posebno naglašeni u sektorima kao što su nuklearni, ugljeni, naftni, gasni koji su izuzetno izloženi koruptivnim i kriminalnim pritislima radi izbegavanja regulacije, kontrole i posebno zbog tendencije izbegavanja - potiskivanja podsticaja za preraspodelu nacionalnog bogatstva.
- Poseban vid eksternih troškova je *obezbeđivanje stručnog osposobljavanja i sistema istraživačko naučnih institucija* koje obezbeđuju većinom privatnoj industriji praktično besplatan priliv stručnjaka, znanja, inovacija itd. u sektore industrije koji ne troše svoja sredstva za ovu svrhu.
- *Bezbednosni sistem potreban da štiti proizvodna i transportna postrojenja* posebno u slučaju linijske infrastrukture (cevovodi), rafinerije, nuklearna postrojenja ali i ugljena proizvodna postrojenja koja su ozbiljni i skupi bezbednosni izazovi.

<sup>9</sup> <http://www.externe.info/>

#### 7.4. Kako je moguće da eksterni troškovi i dalje ostaju eksterni- nevidljivi troškovi?

Vrlo je važno da se odmah kaže da procena eksternih troškova (skrivenih) nije ni malo bezopasna i neproblematična. Svaki sektor ima svoje posebnosti, te na taj način nije ni malo jednostavno uspostaviti direktno poređenje nuklearnog, ugljenog, naftnog sektora. U tu svhu monetarizacija pokazuje svoj pravi smisao. Zbog ogromne važnosti i ogromnih sredstava (novčanih, materijalnih, političkih) koja su uključena u ciklus energetske proizvodnje i potrošnje, lako je uočljiva tendencija da se troškovi prebace na životnu sredinu, zdravlje ljudi i da se pod maskom potrebe da se zadrži nesmetano, neprekidno i novčano dostupno snabdevanje energijom izvrši depresijacija cene životne sredine.

Ukoliko je cena korišćenja životne sredine veštačkim manipulacijama ili zbog političkih i ekonomskih interesa manjine postavljena previše nisko dolazi do već poznatih posledica degradacije i uništenja životne sredine i neracionalne upotrebe energije. Ovakav slučaj, ili bolje reći dugačak period ideološke depresijacije vrednosti životne sredine, zdravlja i društva u celosti smo imali tokom čitavog perioda razvoja od Drugog svetskog rata do gotovo kraja 80tih godina prošlog veka kada je iz ideološko - bezbednosnih razloga nuklearna energija doživljavala pravi procvat i kada su svi problemi potiskivani u budućnost i elektrane podizane po svaku cenu.

Zbog ovakvih pojava i konstantnih ideoloških pritisaka političke elite (na koje društvo delegira političku moć) moraju da se izvrše korektivne akcije kako bi se stvarna cena proizvodnje i potrošnje energije prebacila na zagađivače i da bi oni svoje tehnologije transformacije iz resursa u energiju i energije u društvenu i ekonomsku aktivnost usavršili, i da bi se ovi pritisci što pre i na što radikalniji način smanjili na najmanju moguću meru (teoretski cilj je naravno proizvodnja energije bez upotrebe resursa, i njena upotreba bez rasipanja i savršenog pretvaranja u POTREBAN rad sa ciljem zadovoljavanja potreba društva u celini). Eksterni troškovi proizvodnje energije su posebno izraženi pri upotrebi fosilnih goriva ali i nuklearne energije. Kod fosilnih goriva, a posebno uglja i lignita eksterni troškovi se najviše vezuju za emisije azotnih oksida, mikro partikula, tzv. gasova staklen bašte, sumpornih jedinjenja. Naftna industrija kroz upotrebu nafte u automobilima i u energetskim postrojenjima, takođe proizvodi ogroman broj zagađujućih materija od mikro partikula, sumpornih jedinjenja itd. Pobrojene supstance izazivaju laka i teška plućna obolenja, izazivaju kardiovaskularne bolesti, maligne bolesti ali sa druge strane isto tako izazivaju zakišeljavanje zemljišta (pad plodnosti, erozija), uništavanja biljne mase šuma i povećavaju propadanje građevinskih i infrastrukturnih objekata.

#### 7.5. Klimatske promene - eksterni trošak globalnih razmena

Kada je reč o dalekosežnim posledicama (vremenski i prostorno), najznačajnije je obratiti pažnju na uticaj koji ova goriva imaju na globalne - klimatske promene. Ove promene su kao što je poznato već počele da se uočljivo pokazuju u obliku povećanja pustinjskih područja, povećanog broja ekstremnih meteoroloških pojava, povećanje poplavnih događaja, šumskih požara, ali isto tako i u vidu značajnog smanjenja dostupnosti pitke vode u značajnim područjima planete i smanjenja otpornosti značajnog procenta čovečanstva na klimatske događaje.

Visoko politizovana priroda iznalaženja krivaca za klimatske promene (istorijski i trenutno) je od početka bila problem i čak je i u naučnim krugovima smatrano tabu zonom u koju ni po definiciji objektivni naučnici nisu hteli da ulaze. Zbog ovog pitanja i trenutni pregovori oko obavezujućih globalnih ciljeva smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte se nalaze u čorsokaku i vrlo je teško videti kako će se sebičnost i pohlepa vodećih industrijskih sila (G20) usmeriti i prilagoditi globalnim klimatskim potencijalima.

Prema istraživanjima koja su izvršili nemački stručnjaci<sup>10</sup> okupljeni oko „službe za životnu sredinu“ preko 90% svih troškova vezanih uz fosilna goriva mogu da se kvantifikuju kao klimatske promene i uticaj na zdravlje.

Kako nedavne procene govore, eksterni troškovi proizvodnje energije iz uglja se kreću u dijapazonu do 25 EURc/kWh<sup>11</sup>, u zavisnosti od toga koliko je visoko postavljena cena tone CO<sub>2</sub> na međunarodnom tržištu dozvola za emisije. Ova brojka dovoljno govori za sebe pokazujući da se ugajl i lignit pored nuklearnog goriva (koje je trenutno praktično iznad ljudske sposobnosti planiranja, razumevanja i upravljanja - o čemu dovoljno govore procene iz istih studija da se cena eksternih troškova, u zavisnosti od toga koliko se rizik od nesreće i koliko se period lagerovanja radioaktivnog otpada uzme u obzir) da se eksterni troškovi kreću do 2 EUR/kWh.

Globalne temperature su očigledno u poslednjih 150 godina pod jasnim antropogenim (industrijskim uticajem) značajno porasle:

Tabela 2:

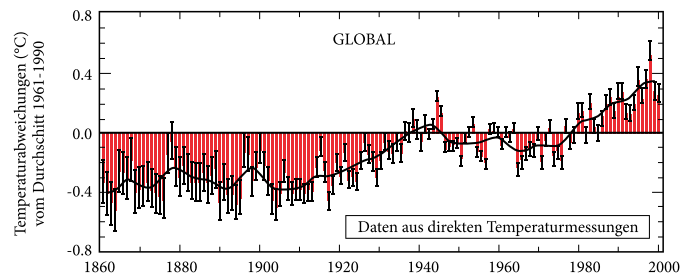


Tabela pokazuje odstupanje temperature od prosečne temperature od 1961-1990, jasno pokazujući da su temperature na prelasku u 21. vek i u 21. veku značajno iznad proseka i da nastavljaju da rastu<sup>12</sup>

Najveći izazov je upoređivanje i kvantifikacija (i na posletku monetarizacija) klimatskih i neklimatskih eksternih troškova<sup>13</sup>, odnosno štete koju izaziva energetska proizvodnja. Zbog već pomenutog značajnog uticaja političkih i poslovnih interesa često je nemoguće u potpunosti i objektivno nametnuti sve troškove na one koji ih izazivaju. Zbog toga nije retkost da se procene troškova čak i za iste objekte ili emitere razlikuju. U svakom slučaju može se reći da postoje vrlo ozbiljne i pri tome relativno konzervativne procene (procene koje nisu vodene kampanjama zagriženih boraca protiv zagađenja životne sredine iz objekata koji proizvode električnu energiju iz fosilnih goriva ili nuklearnog goriva) koje pokazuju da je cena koju ne plaćaju ugljeni, naftni i nuklearni proizvodni kapac-

<sup>10</sup> <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien-e/3534.html>, strana 5

<sup>11</sup> Ovo znači da cena kWh košta samo u eksternim troškovima 500% više nego što trenutno građani Srbije plaćaju energiju BEZ EKSTERNIH TROŠKOVA.

<sup>12</sup> <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/2962.pdf>, strana 9.

<sup>13</sup> Mada se može opravdano argumentovati da se mnogi „ne klimatski“ eksterni troškovi svode na klimatske

teti daleko prevazilazi trenutne cene energije. To znači da se vrlo ozbiljno mora pristupiti pokrivanju ovih troškova kroz izmenu tehnologija i prelazak na prihvatljive izvore energije koji će društvu i ekonomiji uštedeti troškove koji su po svojoj prirodi za ekonomiju nepodnošljivi jer su beskorisni ili čak šta više negativni i kao takvi predstavljaju suprotnost razvoju – destrukciju – tabela 3.

Energy sources	External costs in cents/kWh
Lignite	8.7
Hard coal	6.8
Fuel oil	6.1
Natural gas	3.9
Hydropower (run-of-river, 300 kW)	0.4
Photovoltaics (monocrystalline, roof, 3 kW peak)	0.8
Wind (onshore, 800 kW peak)	0.1
Energy production (power plant mix in 2005, excluding nuclear power) <sup>12</sup>	5.8
Fossil energy sources (average in 2005)	7.0

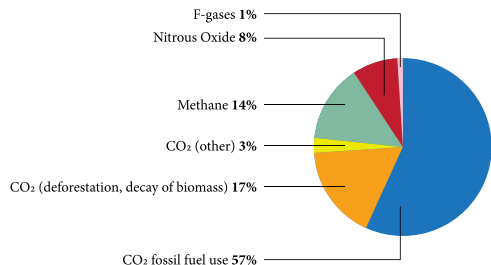
Source: Infras, Ffio (2007), based on UBA (Methodological Convention) and calculations by IER, Stuttgart, as well as calculations by the authors. For climate impacts, the value of EUR 70 / t CO<sub>2</sub> was used.

### 7.6. Kako naplatiti klimatske promene?

Pred nama se nalazi tabela koja na konzervativan način procenjuje cenu eksternih troškova iz različitih izvora - uočljivo je naravno da u ovoj tabeli nema nuklearnog goriva jer se smatra da ima beznačajne emisije gasova staklene bašte. Naravno ovakva procena je vrlo problematična jer je poznato da nuklearna energija ima izuzetno velike emisije čak i onih gasova u pripremi goriva, izgradnji nuklearnih postrojenja itd. Razlog za isključivanje nuklearne energije iz ove tabele je isključivo problematično uverenje da je incidencija havarija u nuklearnim postrojenjima<sup>14</sup> suviše niska da bi bila uračunata.

Tabela 4.

**Figure 1: Global Anthropogenic GHG Emissions by Gas (2004)**



Source IPCC Assessment Report 4 (2007), Summary of Policymakers: Figure SPM 3

<sup>14</sup> Čeličane, rudarstvo, izgradnja postrojenja

Pre samo nekoliko meseci objavljena je nezavisna studija skrivenih troškova nuklearne energije u Ujedinjenom kraljevstvu koja je vrlo ubedljivo pokazala da ova država na upravljanje, sa svojih 19 nuklearnih centara koje imaju oko 10GWh instalisane snage, kroz razne agencije troši gotovo 3.7 MILIJARDI £ GODIŠNJE. Naravno očigledno je da se u ovom troškovniku ne vide svi vojni troškovi (policijski) za zaštitu od terorističkih udara.

Tabela 6.

Ministerial department	Agency/Company	£M
DWP	Health and Safety Executive	2
DWP	United Kingdom's Safeguard Office (UKSO)	-
DWP	ONR (formerly N II)	62
DEFRA	EA/ Food Standards Agency	2
DEFRA	Nuclear technologies plc	7
DWP	Health Protection Agency	33
DECC	OCNS (Office for Civil Nuclear Security)	3
DECC	CoRWM	1
DECC	NIREX	14
DECC	Sellafield MOX	90
DECC	THORP	500
DECC	NDA	2,667
DECC	British Nuclear Fuels plc	8
DECC	CNPA	3
BIS	BIS Departmental	263
DFT	Dangerous Goods Division	-
DFT	RMST (Radioactive Material Transport Team)	-
DFT	TRANSEC	3
Home Office	OSCT (Office for Security and Counter Terrorism)	-
		<b>£3,657</b>

