

PERSPEKTIVE
IMPLEMENTACIJE
EVROPSKIH
STANDARDA U PRAVNI
SISTEM SRBIJE

KNJIGA 6

ZBORNİK RADOVA

Priredio
Prof. dr Stevan Lilić

BEOGRAD, 2016

Lektor i korektor
Irena Popović

Tehnički urednik
Zoran Grac

Priprema
Dosije studio, Beograd

Štampa
JP Službeni glasnik

ISBN 978-86-7630-688-6

Tiraž
100

Adresa redakcije
Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu
Centar za izdavaštvo i informisanje
Bulevar kralja Aleksandra 67
Tel./faks: 30-27-725, 30-27-776
e-mail: centar@ius.bg.ac.rs
web: www.ius.bg.ac.rs

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд
340.137(4-672EU:497.11)(082)

PERSPEKTIVE implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije : zbornik radova. Knj. 6 / priredio Stevan Lilić. – Beograd : Pravni fakultet, Centar za izdavaštvo i informisanje, 2016 (Beograd : Službeni glasnik). – 330 str. ; 24 cm. – (Biblioteka Zbornici)

Na spor. nasl. str.: Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System. – Tekst lat. i ćir. – Tiraž 100. – Str. 9–10: Predgovor / urednik ; Forward / editor. – Napomene i bibliografske reference uz tekst. – Summaries.

ISBN 978-86-7630-688-6

1. Лилић, Стеван [уредник] [аутордодатног текста]

а) Право – Хармонизација – Европска унија – Србија – Зборници
COBISS.SR-ID 229752844

TRANSPOZICIJA EKOLOŠKOG ACQUIS-A I BITNIJE ZAKONSKE PROMENE U 2016. GODINI

Apstrakt

U radu se analizira uticaj harmonizacije prava Srbije sa pravnim standardima Evropske unije na zakonodavstvo u oblasti zaštite životne sredine. Imajući u vidu trend proširenja nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine, u radu se analizira položaj lokalne samouprave nakon izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine.

Ključne reči: Zakon o zaštiti životne sredine. Zakon o opštem upravnom postupku. Uloga lokalne samouprave u zaštiti životne sredine.

1. UVOD

Ekološko pravo Evropske unije formira se od sedamdesetih godina XX veka kada su utvrđena osnovna pravna pravila koja danas čine ekološki *acquis* i planske aktivnosti koje treba da omoguće postizanje visokog kvaliteta životne sredine. Trećina propisa koje Srbija treba da prenese i primeni u postupku usaglašavanja sa standardima EU odnosi se na oblast zaštite životne sredine. Reč je o propisima koji uređuju standarde kvaliteta životne sredine koji se odnose na vodu, vazduh, zemljište, buku, upravljanje otpadom i hemikalijama, zaštitu prirode, klimatske promene, ekološke karakteristike proizvoda i standarde koji se odnose na slobodan pristup ekološkim informacijama i učešće javnosti u donošenju odluka o zaštiti životne sredine. Plan za prenošenje ekološkog *acquis*-a i dosadašnja praksa izloženi su u Nacionalnom programu za usvajanje pravnih tekovina za period 2014–2018. godine.¹ U radu se analiziraju izmene i dopune zakona u oblasti zaštite životne sredine i ukazuje na stepen u kome se njima prenose određeni standardi ekološkog prava EU. Predmet analize su izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine² i novi Zakon o opštem upravnom postupku.³

* Autorka je docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, mirjana.drenovak@ius.bg.ac.rs. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije* (179059), koji podržava Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

1 Kancelarija za evropske integracije, *Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU*, Beograd 2014, 756–852.

2 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 14/16.

3 Zakon o opštem upravnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 18/2016.

Adekvatna priprema za transpoziciju i implementaciju ekološkog *acquis*-a zahteva podizanje administrativnog kapaciteta i održavanje njegove stabilnosti, odnosno uključivanje obučениh stručnjaka u raznim oblastima životne sredine i klimatskih promena. Reč je o stručnjacima sa posebnim znanjem u primeni ekološkog prava EU, osnovnih ekoloških principa, analize prakse Suda pravde EU, zatim onih koji su obučeni za primenu posebnih postupaka provere stanja u osnovnim medijima životne sredine i onih koji će biti uključeni u rad novih organizacionih jedinica formiranih nakon stupanja u članstvo. Imajući u vidu trend proširenja nadležnosti lokalne samouprave u zaštiti životne sredine, u radu se analizira položaj lokalne samouprave nakon izmena i dopuna Zakona o zaštiti životne sredine.

2. BITNIJE ZAKONSKE PROMENE U 2016. GODINI I PRENOŠENJE EKOLOŠKOG ACQUIS-A

2.1. Preciziranje pojma ekološka informacija

Najvažnije zakonske promene kojima se nastavlja transpozicija ekološkog *acquis*-a donosi Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine. Tim zakonom se produbljuje prenošenje pravila koja se odnose na pravo javnosti na pristup ekološkim informacijama.⁴ Tako se, prvi put, daje definicija ekološke informacije, koja se određuje kao svaka informacija u pismenom, vizuelnom, zvučnom, elektronskom ili drugom materijalnom obliku, kojom raspolaže organ javne vlasti ili koja se čuva u ime organa javne vlasti, o: (1) stanju činilaca životne sredine, kao što su vazduh i atmosfera, voda, tlo, zemljište, predeli i prirodna područja, uključujući močvarna, priobalna, rečna i jezerska područja, biodiverzitet i njegove komponente, geodiverzitet i geonaslede, genetički modifikovane organizme i o interakciji između tih činilaca; (2) faktorima kao što su materije, energija, buka, zračenje ili otpad, uključujući radioaktivni otpad, emisije, ispuštanja i drugi oblici emitovanja u životnu sredinu koji utiču ili mogu uticati na činioce životne sredine; (3) merama (uključujući administrativne mere), kao što su: javne politike, strategije, zakonodavstvo, planovi, programi, sporazumi o pitanjima iz oblasti životne sredine, i aktivnostima koje utiču ili mogu uticati na činioce i faktore i utvrđenim merama ili aktivnostima za zaštitu tih činilaca; (4) izveštajima o sprovođenju propisa iz oblasti životne sredine; (5) analizama troškova i koristi i ekonomskim analizama i pretpostavkama koje se koriste u okviru mera i aktivnosti iz podtačke (3) ove tačke; (6) stanju zdravlja ljudi i bezbednosti, uključujući ugrožavanje lanca ishrane i, po potrebi, o uslovima života čoveka, o nepokretnim kulturnim dobrima i njihovoj zaštićenoj okolini i građevinskim objektima, u meri u kojoj na njih utiče ili može uticati stanje činilaca životne sredine ili, na osnovu takvih činilaca, stanje bilo kog od faktora.⁵

4 Vid. čl. 1 Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine u vezi sa uvođenjem tač. 33a.

5 Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US i 14/2016, čl. 3 st. 1 tač. 33a

To predstavlja dalje usklađivanje sa Direktivom 2003/4/EC o dostupnosti informacija o životnoj sredini u domenu definisanja pojmova, preciziranja postupka i uslova za davanje informacije i njihovo odbijanje. Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine uvodi se i Nacionalni metaregistar za informacije o životnoj sredini koji se vodi kao elektronska baza podataka i predstavlja portal ka postojećim bazama i dokumentima u posedu različitih institucija i organizacija EU.

Ipak, određena, važna pitanja, nisu do kraja uređena. Reč je o definisanju rokova za pristup ekološkim informacijama i naknade troškova, koji su u praksi otvorili brojna pitanja.⁶ Propušteno je, takođe, i da se sadržajnije uredi pitanje postojanja izuzetaka od prava na pristup ekološkim informacijama. Umesto toga, izmenama i dopunama se upućuje na primenu Zakona o pristupu informacijama od javnog značaja.⁷

2.2. Novi Zakon o opštem upravnom postupku i uključivanje javnosti u donošenje ekoloških odluka

Veliku promenu u sistemu pravne zaštite u ekološkim stvarima unosi odredba novog Zakona o opštem upravnom postupku kojom je pravo na učesće u donošenju odluka u upravnom postupku povereno „zastupnicima javnog interesa ovlašćenim posebnim zakonom” i „zastupnicima kolektivnih interesa”. Kako je istaknuto u uvodnom delu, „pravo da u upravnom postupku učestvuju u svojstvu stranke imaju i zastupnici javnog interesa ovlašćeni posebnim zakonom, zastupnici kolektivnih interesa ili zastupnici širih interesa javnosti koji su organizovani u skladu sa važećim propisima, u slučaju kada na te interese može da utiče rezultat upravnog postupka”.⁸ Ovde treba imati u vidu i sledeću okolnost. Zaštita kolektivnih prava i interesa bila je predviđena i Zakonom o parničnom postupku.⁹ U smislu tog zakona, udruženja, njihovi savezi i druge organizacije, osnovane u skladu sa zakonom, imale su mogućnost da pokrenu postupak za zaštitu kolektivnih prava i interesa građana ako je takva zaštita predviđena njihovom registrovanom ili propisima određenom delatnošću, ako se cilj njihovog udruživanja ili delovanja odnosi na zajedničke interese i prava većeg broja građana i ako su postupanjem tuženog oni povređeni ili teže ugroženi.¹⁰ Međutim, Ustavni sud Srbije je u maju 2013. godine utvrdio da odredbe Zakona o parničnom postupku koje se odnose na zaštitu kolektivnih prava i interesa nisu u saglasnosti sa Ustavom i potvrđenim međunarodnim

6 Vid. Mirjana Drenovak Ivanović, „East Sussex Country Council protiv Information Commissioner: kriterijumi za naplatu razumnog iznosa za pružanje ekoloških informacija”, *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Beograd 2015, 231–242.

7 Mirjana Drenovak Ivanović, „Zakon o zaštiti životne sredine u Srbiji: postojeća rešenja i pravci noveliranja”, *Sveske za javno pravo – Blätter für Öffentliches Recht*, br. 11/2013, Fondacija centra za javno pravo, 60–66.

8 Zakon o opštem upravnom postupku, čl. 44 st. 3.

9 Zakon o parničnom postupku, *Sl. glasnik RS*, br. 72/2011.

10 Zakon o parničnom postupku, čl. 495.

ugovorima.¹¹ U obrazloženju Odluke se navodi: „Ustavni sud konstatuje da odredbama čl. 494. do 505. Zakona nije uređeno kad jedan građanskopravni spor ima karakter spora o kolektivnim pravima koji bi se rešavao po pravilima posebnog postupka propisanog u ovoj glavi, uz supsidijarnu primenu opštih pravila parničnog postupka. Nema ni upućujuće norme iz koje bi se utvrdilo na koje se sporove ove odredbe odnose, odnosno nije propisano koji se spor, u smislu ovih odredaba, smatra sporom o kolektivnim pravima, niti je regulisan pojam kolektivnih prava i interesa (...) što je učinjeno povodom normiranja ostalih posebnih postupaka. (...) Budući da zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme predstavlja sastavni deo načela vladavine prava kako bi građani iz sadržaja norme mogli da stvarno i konkretno znaju svoja prava i obaveze i kako bi im prilagodili svoje ponašanje, Ustavni sud konstatuje da zahtev za određenošću i preciznošću pravne norme nije ispunjen ako građani kao savesne osobe nagađaju o njenom smislu i sadržaju.”

Imajući to u vidu, regulisanje učešća „zastupnika javnog interesa ovlašćenih posebnim zakonom” i „zastupnika kolektivnih interesa” u donošenju odluka u upravnom postupku u ekološkim stvarima mora biti detaljnije uređeno i prilagođeno prirodi i sadržini predmeta tih posebnih upravnih postupaka i specifičnostima pravne zaštite koja se u njima pruža. Uvođenje kategorije zaštite zastupnika kolektivnih interesa i dovođenje kolektivnog interesa u vezu sa zaštitom životne sredine može otkloniti nedostatke uočene u važećem zakonodavnom okviru i praksi samo ako se jasno utvrdi šta se smatra interesom zaštite životne sredine. U suprotnom, nesigurnost u postupku pronalazjenja i primene merodavne pravne norme ne bi dovela do bolje primene i zaštite prava javnosti na učešće u donošenju odluka u ekološkim stvarima.

2.3. *Ekonomski instrumenti zaštite životne sredine*

Aproksimacija u oblasti životne sredine i klimatskih promena nosi značajne ekonomske izazove. Konzervativno procenjeni troškovi usklađivanja u oblasti zaštite životne sredine za period 2011–2030. godine iznose oko 10,6 milijardi evra. Analize sprovedene sa ciljem pripreme Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine 2011. godine ukazuju na to da je najzahtevniji sektor voda, u koji je neophodno uložiti 2 milijarde evra u sektor voda za piće i oko 5 milijardi evra za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda, zatim sektor otpada, sa potrebnim ulaganjima od oko milijardu evra i sektor industrijskog zagađenja, u kome predviđena ulaganja iznose 1,3 milijarde evra.¹² Najveći deo investicija u upravljanje otpadom odnosi se na razvoj infrastrukture sa ciljem sprovođenja Okvirne direktive o otpadu, Direktive o deponijama i Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu. Procena investicionih troškova za razvoj infrastrukture iznosi 917,7 miliona evra.¹³

11 Odluka Ustavnog suda Srbije, IUz-51/2012, od 23. maja 2013. godine.

12 Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 80/2011, 9.

13 Post skringing dokument: Status i planovi sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27, životna sredina i klimatske promene, Beograd 2015, 90. Dokument je dostupan na: <http://www.pregovarackagrupa27.gov.rs/dokumenti/?lang=lat>, pristupljeno 10. septembra 2016.

Analiza troškova i koristi aproksimacije u ovoj oblasti ukazuje na značajnu prevagu direktne ekonomske koristi. Opšte koristi od poboljšanja zaštite životne sredine transpozicijom i implementacijom ekološkog *acquis*-a u periodu 2011–2030. godina iznose 25,333 milijarde evra. Kao osnovne koristi primene ekološkog *acquis*-a navode se izbegavanje štete po život, to jest smanjenje stope smrtnosti, izbegavanje štete po zdravlje, odnosno smanjenje stope oboljevanja, izbegavanje štete po ekosistem i izbegavanje štete po imovinu i poljoprivrednu proizvodnju.¹⁴

Donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine, prestao je da radi Fond za zaštitu životne sredine. Zakon je donet septembra 2012. godine. Tim zakonom je propisano da prava i obaveze Fonda preuzima Republika Srbija. Prava i obaveze u ime Republike Srbije vrši Vlada. Zakonom je propisano da će se o izvršavanju obaveza Fonda preuzetih u skladu sa zakonom starati ministarstva u okviru svojih nadležnosti koje su utvrđene Zakonom o ministarstvima. Vršenje poslova ugašenog Fonda, u kontekstu tih reformi, preuzela su resorna ministarstva.

Ukidanje Fonda uslovalo je potrebu za pronalaženjem rešenja za stabilno finansiranje zaštite životne sredine, u skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu. Tim zakonom je propisano da se naknade mogu uvoditi za korišćenje dobara koja su posebnim zakonom utvrđena kao prirodna bogatstva, odnosno dobra od opšteg interesa i dobra u opštoj upotrebi. Pri tome, obveznik plaćanja naknade, osnovica za plaćanje naknade, visina naknade, način utvrđivanja i plaćanja naknade i pripadnost naknade mogu biti uređeni samo posebnim zakonom koji predlaže i sprovodi ministarstvo nadležno za finansije.¹⁵

Zakon o zaštiti životne sredine, kao ekonomski instrument zaštite životne sredine, najpre, određuje republičke naknade za korišćenje prirodnih vrednosti za zagađivanje životne sredine (čl. 84) i naknade za zagađivanje životne sredine (čl. 85) i lokalne naknade koje se donose u skupštinama opština (čl. 87). Osim toga, tim zakonom se propisuje i osnivanje Zelenog fonda Republike Srbije (čl. 90a, 90b, 90v).¹⁶

2.3.1. REPUBLICKE NAKNADE

U skladu sa načelom zagađivač plaća, zagađivač je dužan da plaća naknadu za zagađivanje životne sredine. Šezdeset odsto sredstava ostvarenih od te naknade predstavlja prihod budžeta Republike Srbije, a 40% sredstava predstavlja prihod budžeta jedinice lokalne samouprave.¹⁷ Ta sredstva se koriste namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine prema utvrđenim programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima.

14 Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine, 27–28.

15 Zakon o budžetskom sistemu, *Sl. glasnik RS*, br. 54/2009, 73/2010, 101/2010, 101/2011, 93/2012, 62/2013, 63/2013 – ispr., 108/2013, 142/2014, 68/2015 – dr. zakon i 103/2015, čl. 18.

16 O primeni ekonomskih instrumenata zaštite životne sredine na lokalnom nivou vid. Ekološki centar Stanište, *Putokaz za bolje finansiranje zaštite životne sredine u Srbiji na lokalnom nivou*, Vršac, 2014, dostupno na: <http://docs.euractiv.rs/optine-nedovoljno-troe-sredstva-na-ivotnu-sredinu/Putokazi%20Studija.pdf>, pristupljeno 10. septembra 2016.

17 Zakon o zaštiti životne sredine, čl. 85.

Ministarstvo nadležno za pitanja zaštite životne sredine može predložiti Vladi da utvrdi područje od posebnog državnog interesa u oblasti zaštite životne sredine. Kada donese takvu odluku, Vlada propisuje i visinu i način plaćanja naknada za zagađivanje životne sredine u tim područjima. Sredstva ostvarena od tih naknada u visini 80% prihod su budžeta Republike Srbije, a u visini 20% prihod su jedinice lokalne samouprave i koriste se namenski za zaštitu i unapređivanje životne sredine u skladu sa programima, odnosno akcionim i sanacionim planovima koji se donose u skladu sa Zakonom o zaštiti životne sredine i posebnim zakonima.¹⁸

2.3.2. LOKALNE NAKNADE

Jedinice lokalne samouprave mogu, u okviru svojih prava i dužnosti, da propisuju naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Te naknade propisuje skupština jedinice lokalne samouprave, a ostvarena sredstva se, putem budžetskog fonda, koriste namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine prema programima korišćenja sredstava budžetskog fonda, odnosno lokalnim akcionim i sanacionim planovima, u skladu sa strateškim dokumentima koji se donose na osnovu tog zakona i posebnih zakona.¹⁹ Naknade se propisuju po osnovu korišćenja stambenih i poslovnih zgrada, stanova i poslovnih prostorija za stanovanje ili obavljanje poslovne delatnosti, kao i za korišćenje zemljišta za obavljanje redovne delatnosti. Obveznici plaćanja naknade po tom osnovu imao su prava svojine na nepokretnosti, odnosno zakupci ako se nepokretnosti koriste po osnovu prava zakupa, a visina naknade se određuje prema površini nepokretnosti i plaća se mesečno do iznosa koji ne može biti veći od iznosa propisanog u skladu sa tim zakonom. Naknade se propisuju i po osnovu obavljanja određene aktivnosti koja utiče na životnu sredinu. Aktivnosti koje mogu biti osnova za utvrđivanje naknade propisuje Vlada, a obveznici plaćanja naknade po tom osnovu su pravna lica i preduzetnici, koji takve aktivnosti obavljaju. Naknade se propisuju i po osnovu transporta nafte i naftnih derivata, sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju. Obveznici plaćanja te naknade su vlasnici teretnih vozila, odnosno pravna i fizička lica koja obavljaju transport nafte i naftnih derivata, kao i sirovina, proizvoda i poluproizvoda hemijskih i drugih opasnih materija iz industrije ili za industriju na teritoriji jedinice lokalne samouprave sa statusom ugrožene životne sredine na području od značaja za Republiku Srbiju.

2.3.3. ZELENI FOND

Zakonskim izmenama i dopunama osniva se Zeleni fond, kao budžetski fond, koji bi trebalo da postane osnov stabilnog sistema finansiranja projekata u oblasti životne sredine.²⁰

18 Zakon o zaštiti životne sredine, čl. 85a.

19 Vid. *Program korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine grada Niša za 2015*, <http://www.ni.rs/wp-content/uploads/150224-122-11.pdf>, pristupljeno 12. septembra 2016.

20 Vid. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, čl. 21 i čl. 22. Upor. Mirjana Drenovak Ivanović, „Ekološko zakonodavstvo Srbije: od prvog sistemskog

Zeleni fond se osniva radi evidentiranja sredstava namenjenih finansiranju pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine.²¹ Njime upravlja ministarstvo nadležno za pitanja zaštite životne sredine. Sredstva za finansiranje tih aktivnosti prikupljaju se iz aproprijacija u budžetu Republike Srbije za tekuću godinu, donacija i kredita i drugih javnih prihoda. Vlada propisuje bliže uslove koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava, uslove i način raspodele sredstava, kriterijume i merila za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, način praćenja korišćenja sredstava i ugovoreni prava i obaveza i druga pitanja od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije. Korisnici sredstava obavezni su da sredstva koriste namenski, na način i u rokovima koji su utvrđeni ugovorom o korišćenju sredstava. Ako korisnik sredstava dodeljena sredstva ne koristi na način i za namene utvrđene ugovorom, dužan je da nenamenski utrošena sredstva vrati u budžet Republike Srbije, a za nanetu štetu odgovara na način utvrđen ugovorom o korišćenju sredstava i u skladu sa opštim pravilima zakona kojim se uređuju obligacioni odnosi.

Sredstva Zelenog fonda Republike Srbije koriste se u skladu sa zakonom, nacionalnim programom zaštite životne sredine i strateškim dokumentima, kao i listom prioritetnih infrastrukturnih projekata u oblasti životne sredine, i to za: 1) zaštitu, očuvanje i poboljšanje kvaliteta vazduha, vode, zemljišta i šuma, kao i smanjenje uticaja klimatskih promena i preduzimanje mera adaptacije, uključujući zaštitu ozonskog omotača; 2) sanaciju odlagališta otpada, smanjenje nastajanja otpada, ponovnu upotrebu, tretman, odnosno ponovno iskorišćenje i odlaganje otpada; 3) programe, projekte i druge investicione i operativne aktivnosti iz oblasti upravljanja otpadom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom; 4) uvođenje čistije proizvodnje za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti i za prilagođavanje zahtevima zaštite životne sredine; 5) tehnologije i proizvode koji smanjuju opterećenje i zagađenje životne sredine; 6) zaštitu i očuvanje biodiverziteta, zbrinjavanje povređenih, bolesnih, oduzetih ili zaplenjenih primeraka divlje flore i faune, uključujući aktivne mere zaštite kao što su reintrodukcija, repopulacija i održavanje staništa; 7) podsticanje održivog korišćenja zaštićenih područja; 8) unapređivanje i izgradnju infrastrukture za zaštitu životne sredine, posebno za zaštitu od buke, i za izradu strateških karata buke i akcionih planova; 9) podsticanje korišćenja obnovljivih resursa; 10) podsticanje ekološki prihvatljivog vida transporta; 11) podsticanje održivog razvoja, osim projekata unapređenja energetske efikasnosti; 12) operativni rad i dalji razvoj monitoringa i informacionog sistema; 13) unapređenje sistema informisanja o stanju životne sredine, praćenje i ocenjivanje stanja životne sredine i uvođenje siste-

zakona do primene standarda odgovornosti za štetu u životnoj sredini”, u: M. Drenovak Ivanović (ur.), *Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi*, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd 2015, 9–25.

21 Vid. Božidar Miškinović, „Značaj i uloga Fonda za zaštitu životne sredine u pravu Srbije”, u: M. Drenovak Ivanović (ur.), *Zaštita životne sredine u zakonodavstvu i praksi*, Misija OEBS-a u Srbiji, Beograd 2015, 41–48.

ma upravljanja životnom sredinom; 14) podsticanje obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija, programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti zaštite životne sredine, uključujući i demonstracione aktivnosti; 15) finansiranje preventivnih mera radi sprečavanja udesa; 16) finansiranje interventnih mera u vanrednim okolnostima zagađivanja životne sredine, rekultivaciju i sanaciju zagađenog prostora; 17) uklanjanje izvora jonizujućih zračenja iz radioaktivnih gromobrana i zbrinjavanje napuštenih izvora jonizujućih zračenja nepoznatog vlasnika, odnosno korisnika; 18) unapređivanje i izgradnju infrastrukture za zaštitu od jonizujućih i nejonizujućih zračenja; 19) rekultivaciju i sanaciju istorijskog zagađenja (jalovišta, industrijske deponije i sl.); 20) finansiranje programa ekološkog obrazovanja i jačanja javne svesti o pitanjima očuvanja životne sredine i održivog razvoja; 21) sufinansiranje projekata koji se finansiraju iz pretpristupne pomoći Evropske unije, međunarodne razvojne pomoći i drugih finansijskih izvora koji zahtevaju sufinansiranje; 22) finansiranje nacionalnih kontribucija u skladu sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama i protokolima; 23) razvoj javno-privatnog partnerstva u aktivnostima zaštite i unapređivanja životne sredine; 24) finansiranje drugih aktivnosti u skladu sa zakonom.²²

2.3.4. BUDŽETSKI FOND

Zakonom o zaštiti životne sredine predviđeno je da jedinice lokalne samouprave mogu osnovati budžetske fondove. U procesu decentralizacije jedinicama lokalne samouprave su, u oblasti životne sredine, osim izvornih poslova, zakonima povereni brojni poslovi iz nadležnosti Republike, pa su jedinice lokalne samouprave, u većinskom broju, iskoristile zakonsku mogućnost i otvorile budžetske fondove. Sredstva budžetskog fonda koriste se za finansiranje zaštite i unapređivanje životne sredine, na osnovu utvrđenog programa korišćenja sredstava budžetskog fonda koji donosi nadležni organ autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave u skladu sa akcionim i sanacionim planovima, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Ministarstva o nameni korišćenja sredstava. Rešavanje ekoloških problema zahteva finansiranje projekata iz te oblasti, strateški pristup, dobru i kontinuiranu saradnju u lokalnoj zajednici, ali i saradnju sa nadležnim republičkim organima. Izveštaj o korišćenju sredstava budžetskog fonda autonomna pokrajina i jedinica lokalne samouprave dostavljaju Ministarstvu najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu, odnosno na zahtev Ministarstva.

2.4. *Izmenе i dopune Zakona o zaštiti životne sredine i zaštita voda*

Prema Postskringing dokumentu: Status i planovi sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27, očekuje se da će zakon o vodama biti usvojen do kraja 2017. godine.²³ Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine uređen je veliki broj prethodnih pitanja koja čine osnovu za donošenje novog

22 Zakon o zaštiti životne sredine, čl. 90a, 90b, 90v.

23 Vid. *Postskringing dokument: Status i planovi sprovođenja pravnih tekovina EU za poglavlje 27, životna sredina i klimatske promene*, 20 i 65.

Zakona o vodama. Tako, izmene i dopune Zakona o zaštiti životne sredine unose rešenja koja se odnose na ostvarivanje zahteva zaštite životne sredine i ljudskog zdravlja pri tretmanu, odlaganju i korišćenju mulja koji nastaje prilikom prečišćavanja otpadnih voda. Mulj koji se javlja kao ostatak iz postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ranijim Zakonom o zaštiti životne sredine nije bio potpuno pravno regulisan. Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine uvedena je obaveza pravnih lica i preduzetnika koji imaju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ili treba da ih izgrade i ispuštaju svoje otpadne vode u recipijent ili javnu kanalizaciju, da donesu akcioni plan za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i njime utvrde rokove za njihovo postepeno dostizanje u skladu sa propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i rokovi za njihovo dostizanje. Mulj koji je nastao u procesu prečišćavanja komunalnih otpadnih voda mora se tretirati, odlagati i koristiti na način da se ne ugroze životna sredina i zdravlje ljudi, u skladu sa zakonom kojim se uređuje zaštita voda od zagađivanja, a mulj koji je nastao u procesu prečišćavanja tehnoloških otpadnih voda mora se tretirati, odlagati i koristiti u skladu sa zakonom kojim se uređuje upravljanje otpadom, osim mulja koji je nastao u procesu pripreme mineralnih sirovina.²⁴ Tim odredbama se vrši usklađivanje sa Direktivom 86/278/EEC o zaštiti životne sredine, kojom se, osim vodama, zaštita pruža i zemljištu, pri korišćenju kanalizacionog mulja u poljoprivredi. Novim odredbama se prenose i pravni standardi utvrđeni u Direktivi Saveta 91/271/EEC o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda koji se odnose na tretman, korišćenje i odlaganje mulja koji zaostaje nakon prečišćavanja komunalnih otpadnih voda, a koji do sada nisu bili pravno regulisani.

2.5. Izmene i dopune Zakona o zaštiti životne sredine i očuvanje predela

Zakonom o potvrđivanju Evropske konvencije o predelu Srbija je prihvatila sve obaveze koje proizilaze iz te konvencije radi ostvarivanja ciljeva zaštite, upravljanja i planiranja predela, kao i organizacije saradnje u toj oblasti u Evropi.²⁵ Tom konvencijom su definisane i opšte mere za države članice koje se obavezuju: da će pravno priznati predeo kao osnovnu komponentu životnog okruženja stanovništva, kao izraz raznovrsnosti njihovog zajedničkog kulturnog i prirodnog nasleđa i temelje njihovog identiteta, da će usvajanjem specijalnih mera utvrditi i sprovesti one politike predela čiji je cilj njegova zaštita, upravljanje i planiranje i da će ih integrisati u politike prostornog (regionalnog) i urbanističkog planiranja, u kulturne, poljoprivredne, socijalne, ekonomske, politike životne sredine i sve ostale politike koje mogu posredno ili neposredno da utiču na njega. Principi očuvanja i zaštite predela kao dela prirodne i kulturne baštine na celokupnoj teritoriji Srbije prihvaćeni su i u Zakonu o prostornom planu Republike Srbije.²⁶

24 Vid. Zakon o izmeni i dopuni Zakona o zaštiti životne sredine, čl. 5

25 Zakon o potvrđivanju Evropske konvencije o predelu, *Sl. glasnik RS – Međunarodni ugovori*, br. 4/11.

26 Zakon o prostornom planu Republike Srbije, *Sl. glasnik RS*, br. 99/11.

U ranijim odredbama Zakona o zaštiti životne sredine utvrđivanje mera integrisane zaštite i planiranja predela radi uređenja dugoročne koncepcije, namene i organizacije predela i usklađivanja višenamenskog korišćenja prostora koje ugrožava predeo odnosilo se samo na područja izvan zaštićenih prirodnih dobara. Imajući u vidu potrebu da se utvrde mere za zaštitu koje se odnose na celokupnu teritoriju Republike, izvršene su značajne izmene.²⁷

3. KAPACITET JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE ZA PRIMENU EKOLOŠKOG ACQUIS-A

Nadležnost jedinica lokalne samouprave za obavljanje poslova u oblasti zaštite životne sredine definisana je Ustavom Srbije. Na osnovu čl. 190 Ustava, opština se, u skladu sa zakonom, posredstvom svojih organa, stara o zaštiti životne sredine.

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi lokalni organ nadležan za poslove životne sredine, prema čl. 20, st. 1, tač. 11, „stara se o zaštiti životne sredine, donosi programe korišćenja i zaštite prirodnih vrednosti i programe zaštite životne sredine, odnosno lokalne akcione i sanacione planove, u skladu sa strateškim dokumentima i svojim interesima i specifičnostima i utvrđuje posebnu naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine”.²⁸ Osim toga, prema članu 22, organi lokalne samouprave, kao poverene poslove, obavljaju pojedine poslove inspekcijskog nadzora iz oblasti životne sredine, vodoprivrede i šumarstva. Radi stvaranja boljeg organizacionog okvira za zaštitu životne sredine, statutom opštine se može predvideti da se u opštinskoj upravi pomoćnik predsednika opštine za zaštitu životne sredine koji bi bio nadležan da pokreće inicijative, predlaže projekte i sačinjava mišljenja u vezi sa zaštitom životne sredine (čl. 58).

U skladu sa Zakonom o komunalnim delatnostima²⁹, lokalna samouprava uređuje i obezbeđuje obavljanje i razvoj komunalnih delatnosti, među kojima i one koje se odnose na odvođenja i prečišćavanja atmosferskih i otpadnih voda, održavanje čistoće i upravljanje komunalnim otpadom, problem komunalne buke i održavanje zelenih površina (čl. 4 Zakona o komunalnim delatnostima). U postupku poveravanja obavljanja komunalnih delatnosti lokalna samouprava je dužna da se rukovodi načelima konkurencije, ekonomičnosti, efikasnosti i zaštite životne sredine (čl. 6 Zakona o komunalnim delatnostima).

Zakon o glavnom gradu daje mu posebnu nadležnost u oblasti zaštite životne sredine.³⁰ U skladu sa članom 8 tog zakona, grad Beograd, na svojoj teritoriji: „1) uređuje i obezbeđuje, u skladu sa načelima integralnog upravljanja vodama, zaštitu voda, zaštitu od štetnog dejstva voda i korišćenje voda,

27 Vid. Zakon o izmeni i dopuni Zakona o zaštiti životne sredine, čl. 9.

28 Zakon o lokalnoj samoupravi, *Sl. glasnik RS*, br. 129/07, 83/2014.

29 Zakon o komunalnim delatnostima, *Sl. glasnik RS*, br. 88/2011.

30 Zakon o glavnom gradu, *Sl. glasnik RS*, br. 129/2007 i 83/2014 – dr. zakon.

kao dobra od opšteg interesa, uključujući i organizovanje i finansiranje vodoprivrednih delatnosti na vodnom području koje je u nadležnosti grada Beograda, osniva javno preduzeće za obavljanje vodoprivredne delatnosti i upravljanje vodoprivrednim objektima koji su u nadležnosti grada Beograda, vrši inspekcijski nadzor u oblasti vodoprivrede, uređuje i obezbeđuje uslove i način korišćenja mesta za postavljanje plovnih objekata na delu obale i vodenog prostora, uključujući i izdavanje odobrenja za postavljanje plovnih objekata, kao i vrši nadzor nad korišćenjem mesta za postavljanje plovnih objekata, 2) obrazuje komunalnu policiju, obezbeđuje i organizuje vršenje poslova komunalne policije; 3) stara se o zaštiti od požara i obezbeđuje uslove za sprovođenje zaštite od požara, propisuje mere zaštite od požara specifične za područje grada Beograda u cilju unapređenja stanja zaštite od požara i donosi akcione i sanacione planove zaštite od požara”.

Zakonodavni okvir koji daje nadležnost lokalnim samoupravama u donošenju odluka u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine čine: Zakon o zaštiti životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04, izmene 36/09, 72/09, 14/16), Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04, 36/09), Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04, 88/10), Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine (*Službeni glasnik RS*, br. 135/04, 25/15), Zakon o zaštiti od nejonizujućih zračenja (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09), Zakon o zaštiti vazduha (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 10/13), Zakon o zaštiti prirode (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10, 14/16), Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10), Zakon o hemikalijama (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10, 92/11, 93/12, 25/15), Zakon o upravljanju otpadom (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09, 88/10, 14/16), Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu (*Službeni glasnik RS*, br. 36/09), Zakon o vodama (*Službeni glasnik RS*, br. 30/2010, 93/12).

Pojam kapaciteta lokalne samouprave definisan je Strategijom reforme državne uprave u Republici Srbiji iz 2012. godine. U smislu te strategije, kapacitet jedinica lokalne samouprave za donošenje kvalitetnih odluka i doslednu primenu javnih politika i usvojenih propisa u praksi zahteva materijalnu osposobljenost i kadrovsku osposobljenost jedinica lokalne samouprave. Pri tome, materijalna osposobljenost se obezbeđuje „izbalansiranom teritorijalnom organizacijom države, vodeći računa o veličini, strukturi i kapacitetima opština i gradova koji se obrazuju; procesom fiskalne decentralizacije; stvaranjem ustavnopravnih i zakonskih osnova za postojanje sopstvene svojine lokalne samouprave, pre svega svojine na nepokretnostima”³¹. Kadrovska osposobljenost podrazumeva uspostavljanje „organizacionog okvira; upravljačkih sistema; potrebnih znanja i veština osoblja; mehanizama kojima se u okviru same lokalne samouprave obezbeđuje nadzor i kontrola nad radom njenih organa i transparentnost u njihovom radu”³².

31 Akcioni program za sprovođenje reforme državne uprave u Republici Srbiji za period 2009–2012, 34, dostupno na: <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2009-Akcioni-plan-zasprovođenje-reforme-državne-uprave-u-Republici-Srbiji-za-period-od-2009.-do-2012.-godine.pdf>, pristupljeno 15. septembra 2016.

32 *Ibid.*

Administrativni kapacitet je posebno važan u primeni ekološkog zakonodavstva na lokalnom nivou. Kako bi se uspostavio adekvatan administrativni kapacitet na lokalnom nivou, koji će primenjivati pravne tekovine EU u oblasti zaštite životne sredine u domaćem zakonodavstvu, neophodno je utvrditi optimalan broj službenika. Tokom pregovora o članstvu, Evropska komisija će posebno ceniti to pitanje i uzeti u obzir predloge za formiranje i osposobljavanje administrativnog kapaciteta pojedinih organa. Nakon faze planiranja, rad na jačanju administrativnog kapaciteta biće zasnovan na identifikaciji onih oblasti u kojima treba pojačati ekspertizu već postojećih službenika.³³

U sprovođenju aktivnosti koje se odnose na usklađivanje domaće politike i propisa u oblasti zaštite životne sredine sa politikom i propisima EU, lokalna samouprava ima značajnu ulogu i u postupku pripreme i usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU, između ostalog, u postupku pripreme i usvajanja podzakonskih akata i strateških dokumenata i u postupku sprovođenja propisa i politike EU u toj oblasti. Tako se, na primer, izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine lokalnoj samoupravi daje mogućnost da odredi vrste planova i programa za koje se izrađuje strateška procena uticaja na životnu sredinu.³⁴

4. ZAKLJUČAK

Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine, koje su usvojene u februaru 2016. godine učinjen je korak ka daljem prenošenju ekoloških standarda EU. Preciziranjem pojma ekološke informacije i uvođenjem Nacionalnog metaregistra izvršeno je usaglašavanje sa Direktivom 2003/4/EZ o dostupnosti informacija o životnoj sredini. Obavezivanjem pravnih lica koja ispuštaju otpadnu vodu u recipijent da donose akcioni plan za dostizanje graničnih vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i njime utvrde rokove za njihovo postepeno dostizanje u skladu sa propisom kojim se uređuju granične vrednosti emisije zagađujućih materija u vode i rokovi za njihovo dostizanje dalje se prenose standardi koji su utvrđeni Direktivom Saveta 91/271/EES o prečišćavanju komunalnih otpadnih voda i Direktivom Saveta 86/278/EES o zaštiti životne sredine. Uvođenje Zelenog fonda, kao osnovnog ekonomskog instrumenta zaštite životne sredine, čini osnovu za dalji postupak aproksimacije u oblasti životne sredine i klimatskih promena.

Izmenama i dopunama Zakona o zaštiti životne sredine normirano je da uslove za obezbeđenje svih mera za izradu prostornog plana jedinice lokalne

33 Više o sprovođenju obuka sa ciljem podizanja administrativnog kapaciteta za primenu standarda u oblasti procene uticaja na životnu sredinu vid. *Postskringing dokument*, 40–42.

34 Strateška procena uticaja na životnu sredinu vrši se za strategije, planove, programe i osnove u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili korišćenja zemljišta, poljoprivrede, šumarstva, ribarstva, lovstva, energetike, industrije, saobraćaja, upravljanja otpadom, upravljanja vodama, telekomunikacija, turizma, infrastrukturnih sistema, zaštite prirodnih i kulturnih dobara, biljnog i životinjskog sveta i njihovih staništa i dr. i sastavni je deo plana, odnosno programa ili osnove. Vid. Zakon o zaštiti životne sredine, *Sl. glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 – dr. zakon, 43/2011 – odluka US i 14/2016, čl. 35.

samouprave i urbanističkih planova daje organ jedinice lokalne samouprave koji po potrebi pribavlja mišljenje nadležne stručne organizacije i da se svi uslovi daju na zahtev organa nadležnog za pripremu i donošenje plana, što predstavlja vezu između tog i Zakona o prostornom planiranju koji ovakvu odredbu takođe sadrži. Izmenama i dopunama je predviđena i mogućnost osnivanja lokalnih budžetskih fondova za zaštitu životne sredine. Pitanje koje ostaje otvoreno jeste da li organi lokalne samouprave, sa postojećim administrativnim kapacitetom, mogu postići punu primenu uvedenih novina.

*Doc. dr Mirjana Drenovak Ivanović**

TRANSPOSITION OF ENVIRONMENTAL ACQUIS AND THE SIGNIFICANT LEGISLATIVE CHANGES IN 2016

Summary

This paper analyzes the transformation in environmental legislation after the adoption of changes of the Law on Environmental Protection and new General Administrative Procedure Act. The paper identifies the key points in development of the Law on Environmental Protection. The paper points out the possible solutions and directions that could be made in order to change disadvantages of the Law on Environmental Protection and harmonize it with the EU legislation.

Key words: Law on Environmental Protection. General Administrative Procedure Act. Local Governance and Environmental Protection.

* Author is an Assistant Professor at the University of Belgrade Faculty of Law, mirjana.drenovak@ ius.bg.ac.rs. This article is the result of research within the project *Perspectives of Implementation of European Standards in the Serbian Legal System* (179059), supported by the Ministry of Education, Science and Technological Development of the Republic of Serbia.