

**RADNA GRUPA**

# **EKOLOGIJA**

**ANALIZE I PREPORUKE**

## SADRŽAJ

---

O Nacionalnom konventu o Evropskoj uniji 2010 >	5
O Radnoj grupi Ekologija >	9
Članovi Radne grupe Ekologija >	11
Analize i preporuke >	17
Prilozi >	47

# 0 NACIONALNOM KONVENTU O EVROPSKOJ UNIJI 2010

**Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji (NK EU)** je jedinstven projekat koji ima za cilj institucionalizaciju stalnog tela u okviru kojeg će se voditi tematski strukturisana debata između predstavnika državne administracije, političara, nevladinih organizacija, stručnjaka, profesionalnih organizacija i šire javnosti o budućem pristupanju Srbije Evropskoj uniji.

Opšti cilj projekta je **jačanje kapaciteta** Srbije za proces EU integracije i **stvaranje foruma** za trajnu i javnu debatu o evropskoj budućnosti Srbije koja bi obuhvatila i regione u Srbiji. Jedan od ciljeva je i podsticanje otvorenog i transparentnog dijaloga između zainteresovanih strana tako što će im se obezbediti ekskluzivne i relevantne informacije od strane stručnjaka iz datih oblasti.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji deluje po **principu partnerstva** između državnog sektora, odnosno institucija direktno uključenih u proces pregovaranja i nedržavnog sektora odnosno nevladinih organizacija, političkih partija, akademske javnosti, privrednika, medija i šire javnosti.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) se kontinuirano sprovodi od 2006. godine. U prvoj fazi svog rada, tokom 2006. i 2007. godine, NK EU je postigao zapažene rezultate, koji su predstavljeni kroz usvojene preporuke, u periodu kada se Srbija nalazila u procesu pregovaranja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

U 2008/2009 Radne grupe NKEU svojim Agendama su pratile pojedina poglavlja budućih pregovora Srbije o članstvu u EU. Tokom druge faze, načinjen je pomak ka članstvu u EU liberalizacijom viznog režima, otpočinjanjem primene Prelaznog sporazuma i podnošenjem zahteva za članstvo u EU.

Imajući u vidu sve zahtevnije naredne faze na putu Republike Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji NKEU 2010 je upravo bio usmeren na praćenje sprovođenja prioriteta koji su jasno definisani u Evropskom partnerstvu i Nacionalnom programu integracije, a čiji je pregled jednom godišnje izlistavan u Izveštaju o napretku. Radne grupe NKEU su se, takođe, tamo gde je moguće, osvrtaile na novi Ugovor o EU, Lisabonsku strategiju i ostale strateške prioritete i politike Evropske unije.

NKEU 2010 se više usmerio na **kvalitet** donetih zakona, strategija i planova nego na prost broj, i zadržao je osnovnu funkciju – **forum za javnu raspravu** o najvažnijim ili često zanemarenim reformskim pitanjima na putu ka EU, kao i mehanizam za definisanje preporuka i predloga od strane civilnog društva i poslovnog sektora donosiocima odluka.

NK EU se sastoji od **Predsedništva**, koji čine eminentni, visoki zvaničnici i predstavnici nedržavnog sektora i 4 radne grupe.

**Radne grupe su imale najmanje 40 članova**, predstavnika svih zainteresovanih grupa (državnih institucija, nevladinog sekto-

ra, profesionalnih udruženja, poslovnog sektora, medija i drugih), **i internog eksperta.**

Analize i preporuke predstavljene u ovoj knjizi su rezultat istraživanja i diskusija u kojima su učestvovali svi članovi Radne grupe.

Projekat Nacionalni konvent o Evropskoj uniji 2010 je podržao Fond za otvoreno društvo i USAID preko Instituta za održive zajednice, a sprovođenje projekta je pomogla i Narodna skupština Republike Srbije.

## 0 RADNOJ GRUPI EKOLOGIJA

**Tema:** *Primena (spvođenje) propisa u oblasti životne sredine*

➤ Raskorak između normativnog i stvarnog, jedna je od karakteristika postojećeg sistema zaštite životne sredine koja, slično kao i u nekim drugim oblastima, predstavlja jedan od uočenih problema Srbije u sprovođenju aktivnosti koje su povezane sa procesom integracije u EU. Smatra se da su neki propisi EU u potpunosti, ili većim delom transponovani u nacionalne propise, ali se pitanje sprovođenja smatra otvorenim. Otuda i značaj ovih pitanja sa stanovišta ostvarivanja ukupnih ciljeva u ovoj oblasti, odnosno planiranja rokova za ostvarivanje pune primene propisa. Složenost problema sprovođenja propisa u oblasti životne sredine uslovljena je brojnim i različitim okolnostima među kojima bi trebalo posebno imati u vidu sledeće:

- *nasleđene sistemske probleme u društvu, privredi i upravi;*
- *karakter i dubina promena koje se podrazumevaju u procesu približavanja EU;*

## ČLANOVI RADNE GRUPE

- *okolnosti koje proizilaze iz promene vlasničke strukture preduzeća;*
- *izostanak primene adekvatnih podsticajnih mera;*
- *problemi povezani sa ulogom "ekoloških" investicija u funkciji sprovođenja propisa u oblasti životne sredine;*
- *neadekvatnost procedura pripreme i usvajanja zakona i drugih propisa (naročito u delu koji se odnosi na realno sagledavanje mogućnosti i potreba društva);*
- *aktuelno stanje transformacije administrativnih kapaciteta a posebno u okolnostima koje zahtevaju koordinaciju različitih subjekata, uloga inspekcije, pravosudnog sistema, lokalne samouprave;*
- *stanje i organizacija naučnih kapaciteta, obrazovnog sistema zemlje;*
- *stanje svesti, uloga javnosti i nevladinih organizacija.*

**Ekspert Radne grupe:** Dragoljub Todić

- **Dr Aleksandar Mijović**, pomoćnik direktora, Zavod za zaštitu prirode Srbije,
- **Aleksandra Balać**, sekretar, Odbor za zaštitu životne sredine, Narodna skupština Republike Srbije,
- **Aleksandra Čavoški**, profesorka, Pravni fakultet, Univerzitet Union,
- **Anđelka Mihajlov**, predsednica, Ambasadori životne sredine,
- **Bojan Kovačić**, zamenik direktora, Republička agencija za energetska efikasnost,
- **Branislava Lepotić Kovačević**, specijalna savetnica, JP Transnafta, Pančevo,
- **Danijela Trajković**, zamenica javnog tužioca, Više javno tužilaštvo, Vranje,

- **Darinka Radojević**, koordinatorica Nacionalne strategije za održivi razvoj, Kabinet potpredsednika Vlade Republike Srbije za evropske integracije,
- **Dejan Stojadinović**, pomoćnik ministra, Ministarstvo rudarstva i energetike
- **Dušan Stokić**, sekretar, Odbor za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, Privredna komora Srbije,
- **Dušan Vasiljević**, partner i predsednik UO, SNC International Holdings, LLC,
- **Goran Vujić**, rukovodilac departmana, Departman za inženjerstvo zaštite životne sredine, Fakultet tehničkih nauka Novi Sad,
- **Gordana Stevanović**, pomoćnica generalnog sekretara stručne službe-za postupanje po pritužbama, Zaštitnik građana,
- **Stanojla Mandić**, zamenica poverenika, Poverenik za informacije od javnog značaja,
- **Lazar Krnjeta**, direktor, TTI group d.o.o, Beograd-PU „Komdel“,
- **Lidija Bartuš Vasiljević**, savetnica, Western Balkans Consulting,
- **Ljiljana Milić**, predsednica odeljenja, Viši prekršajni sud, Niš,

- **Ljiljana Stanojević**, pomoćnica ministra, sektor za kontrolu i razvoj, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja,
- **Ljubinka Kaluđerović**, savetnica za oblast zaštite životne sredine i sekretar odbora za zaštitu životne sredine, Stalna konferencija gradova i opština,
- **Maja Krnić Lazić**, samostalna savetnica za održivu potrošnju i proizvodnju, Agencija za zaštitu životne sredine,
- **Marina Ilić**, profesorka, Fakultet za ekologiju i zaštitu životne sredine, Univerzitet u Beogradu
- **Marko Milenković**, Pravni fakultet u Beogradu
- **Marko Topo**, predsednik, Zajednica organizacija studenata Ekologije i Studentska asocijacija Univerziteta u Novom Sadu,
- **Milan Nikolić**, direktor, Centar za proučavanje alternartiva, Beograd,
- **Milan Trumić**, profesor, prodekan za finansije, Tehnički fakultet u Boru, Univerzitet u Beogradu,
- **Miloš Katić**, direktor, EKO DIMeC d.o.o.,
- **Mirjana Tukar**, predsednica, Viši prekršajni sud, Novi Sad,
- **Nikola Mirković**, sudija, Osnovni sud Valjevo,

- › **Olga Šipovac**, sekretar, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, Pančevo,
- › **Olivera Radovanović**, predsednica UO Zelena mreža Vojvodine,
- › **Predrag Aleksić**, izvršni direktor za šumarstvo i zaštitu životne sredine, JP Srbija šume,
- › **Radmilo Pešić**, redovni profesor, šef katedre, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu,
- › **Siniša Mitrović**, specijalni savetnik ministra, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja,
- › **Slavko Bogdanović**, redovni profesor, Privredna akademija Novi Sad,
- › **Slobodan Milutinović**, profesor, Univerzitet u Nišu,
- › **Sonja Prodanović**, samostalni istraživač, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije,
- › **Srđan Matović**, član Gradskog veća za životnu sredinu, održivi razvoj i saradnju sa udruženjima, Grad Kragujevac,
- › **Stevan Lilić**, profesor, Pravni fakultet, Univerziteta u Beogradu,
- › **Tanja Petrović**, generalna sekretarka, Mladi istraživači Srbije,
- › **Tatjana Radovanović**, stručna saradnica, Pokrajinski sekretarijat za zaštitu životne sredine i održivi razvoj,
- › **Valentina Đureta**, koordinatorka alumni programa, Beogradski fond za političku izuzetnost,
- › **Vukica Popadić Njunjić**, koordinatorka službe za zaštitu i unapređenje životne sredine, RB Kolubara,
- › **Zoran Sretić**, rukovodilac grupe za zaštitu životne sredine, poljoprivredu i ruralni razvoj, Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije,
- › **Zorica Isoski**, direktorka, Victoria Consulting.

# ANALIZE I PREPORUKE

(Radna grupa Ekologija)<sup>1</sup>

## Primena propisa u oblasti životne sredine: raskorak između normativnog i stvarnog

➤ Značaj rasprave o stanju primene propisa u oblasti životne sredine proizilazi iz širine i značaja pitanja koja su regulisana propisima u ovoj oblasti kao i postojećih i potencijalnih posledica odsustva odgovarajuće primene propisa. Na taj način je ova rasprava na izvestan način povezana sa svim ključnim pitanjima koja se odnose na funkcionisanje pravne države, demokratiju, poštovanje ljudskih prava, stanje u oblasti javne uprave, privlačenje stranih investicija, itd., a pre svega i zbog toga što primena (sprovođenje) propisa u

<sup>1</sup> Inicijalnu verziju dokumenta sačinio je interni ekspert Radne grupe, Dragoljub Todić, na osnovu rezultata rasprava koje su vođene u okviru Radne grupe Ekologija Nacionalnog konventa o EU na dva zasedanja: 18. juna, 2010. godine, u Novom Sadu (prostorije Tehničkog fakulteta) i 8. oktobra, 2010. godine u Beogradu (Dom Narodne skupštine Republike Srbije). Osnove za raspravu su predstavljali uvodni tekstovi pripremljeni od strane četiri uvodničara: prof. dr Slavka Bogdanovića, Zorice Isoski, direktorke „Victoria Consulting“, Ljiljane Stanojević, pomoćnice ministra za životnu sredinu i prostorno planiranje i prof. dr Radmila Pešića.

oblasti životne sredine predstavlja složen proces, zavisan od brojnih činilaca, od kojih neki imaju širi značaj i tiču se opštih društvenih okolnosti, a neki se mogu smatrati specifičnim za oblast životne sredine. Opštom determinantom smatraju se ciljevi i obaveze Republike Srbije koje proističu iz trenutnog i budućeg statusa u odnosu na pitanje članstva u EU, a naročito obaveze koje se tiču transpozicije propisa EU u nacionalni pravni sistem.<sup>2</sup> Slično kao

<sup>2</sup> Za širi presek planova u vezi sa prilagođavanjem nacionalnih propisa sa propisima EU, u delu koji se odnosi na životnu sredinu, videti: *Izmenjeni i dopunjeni Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2009. str. 571-599. ([http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani\\_NPI\\_2009.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/NPI/Revidirani_NPI_2009.pdf)).

<sup>3</sup> Inače, u delu *Godišnjeg izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu, koji se odnosi na oblast životne sredine, generalno je konstatovano da je „sprovođenje zakona potrebno poboljšati na svim nivoima. U ovom pogledu, potrebno je uložiti dalje napore u izgradnji administrativnih kapaciteta.”* Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku Srbije za 2009. godinu, Brisel, SEK (2009) 1339, str. 50. (<http://www.seio.gov.rs/code/navigate.asp?id=48>); *Upućivanje na potrebu „jačanja kapaciteta za sprovođenje i primenu zakonskih propisa”* sadržano je i u *Izveštaju o napretku Srbije za 2010. godinu*, Brisel, SEC(2010) 1330, str. 40. ([http://www.seio.gov.rs/upload/documents/lzvestaji/izestaj\\_o\\_napretku\\_srbije\\_2010\\_sa\\_%20aneksom.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/lzvestaji/izestaj_o_napretku_srbije_2010_sa_%20aneksom.pdf))

i u različitim drugim oblastima od donošenja propisa do njegove potpune primene potrebno je da prođe određen vremenski period, čak i kada se ne radi o uvođenju pravnih novotarija kakvima propisi EU, u poređenju sa stanjem u Republici Srbiji, inače obiluju (npr. brojne odredbe Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakona o buci, propisi u oblasti zaštite vazduha, upravljanja hemikalijama, otpadom, propisi koji se odnose na EMAS, itd.). Zbog toga, rasprava o uzrocima i posledicama aktuelnog stanja u ovoj oblasti i mogućim pravcima daljih aktivnosti podrazumeva sagledavanje različitih konkretnih pitanja koja mogu biti od značaja za sve faze pripreme i usvajanja propisa, preko njihovog tumačenja do neposredne primene, nadzora nad primenom, pravnih procedura u slučaju nepoštovanja kao i primene podsticajnih instrumenata.<sup>3</sup> U tom smislu tri pitanja zaslužuju posebnu pažnju:

- 1) procedura pripreme i usvajanja propisa u kontekstu transpozicije propisa EU u nacionalni pravni sistem - kao činilac od značaja za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine;
- 2) institucionalni kapaciteti i uloga organa i organizacija državne uprave i lokalne samouprave u tumačenju i sprovođenju propisa u oblasti životne sredine;
- 3) ekonomski instrumenti u funkciji unapređenja sprovođenja i poštovanja propisa u oblasti životne sredine.

## Procedura pripreme i usvajanja propisa - kao činilac od značaja za sprovođenje propisa u oblasti životne sredine

1. Pravila procedure pripreme, izrade i usvajanja propisa sadržana su u različitim izvorima prava. Osim Ustava Republike Srbije, koji propisuje opšta pravila uključujući i pitanje nadležnosti, osnovni značaj ima Zakon o državnoj upravi („Sl. gl. RS”, br. 79/05 i 101/07), Poslovnik Vlade („Sl. gl. RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010 i 69/2010), Zakon o Narodnoj skupštini („Sl. gl. RS”, br. 9/10), Poslovnik Narodne skupštine RS, Jedinствena metodološka pravila za izradu propisa („Sl. gl. RS”, br. 21/10), itd. U odnosu na propisanu proceduru i praksu koja se primenjuje uočeno je nekoliko pitanja koja zaslužuju da se ovde ukaže na njih.
2. Sprovođenje propisa, naročito pojedinih sasvim konkretnih zakonskih normi, zavisi značajnim delom od pripreme i kvaliteta podzakonskih propisa. U vezi sa ovim nadležnost zakono-

davne i izvršne vlasti regulisane su Ustavom. Međutim, analiza izvesnog broja zakona upućuje na zaključak da je prisutna svojevrsna praksa prenosa nadležnosti sa zakonodavne vlasti na upravnu, koja se ogleda u tome da se zakonom neopravdano često ovlašćuje Vlada ili ministar da regulišu određena pitanja. Ovim se, osim pitanja koja se otvaraju u vezi sa razgraničenjem nadležnosti zakonodavne i izvršne vlasti i njihovog preplitanja, otvaraju i određena vrlo praktična pitanja. Jedna od posledica takvog stanja je i mogućnost da se podzakonskim propisima derogiraju pojedine norme prethodno propisane odredbama zakona, sa potencijalnim posledicama na tumačenje i primenu celog sistema normi.

**3.** U vezi sa podzakonskim propisima je i praksa propisivanja nerealno kratkih rokova za njihovo donošenje.<sup>4</sup> To se sasvim

konkretno ogleda u pojavi da se određeni podzakonski propisi ne donose u rokovima koji su prethodno predviđeni zakonom što ima (ili može da ima) ozbiljne posledice na sprovođenje osnovnih propisa i ostvarivanje definisanih ciljeva, a time i nivo i dinamiku ostvarivanja usaglašenosti sa propisima EU. Nedoumice formalnog karaktera povezane su i sa obavezom predlagača, koja je propisana Poslovnikom Vlade („Sl.gl. RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010 i 69/2010), da uz nacrt zakona dostavi i prilog u kome se navode propisi i drugi opšti akti kojima se nacrt zakona izvršava kao i rokovi u kojima

<sup>4</sup> *Ovome doprinosi i odsustvo jasne strategije kojom bi se utvrdili stanje, polazne osnove i ciljevi u oblasti za koju se donosi zakon, zajedno sa sadržinom zakona i skupom podzakonskih akata neophodnih za sprovođenje konkretnog zakona. U suprotnom bi u vreme donošenja zakona, već postojala jasna predstava o sadržini, vremenskoj dinamici i eventualnim problemima u vezi sa donošenjem konkretnih podzakonskih akata i sprovođenjem zakona uopšte. Nije jasno da li bi propisivanje obaveze istovremene pripreme i sinhronizovanog donošenja zakona i podzakonskih propisa, koji treba da obezbede sprovođenje utvrđenih ciljeva (ili bar značajnijeg dela) moglo predstavljati rešenje ovog problema ili je on više sistemske prirode i tiče se pre svega institucionalnih kapaciteta nadležnih subjekata i njihove odgovornosti.*

se propisi i drugi opšti akti treba da donesu, pre svega zbog odsustva jasnog mehanizma nadzora i obezbeđivanja kasnijeg poštovanja onoga što je zapisano u prilogu. Inače, odsustvo sagledavanja realnih rokova za pripremu i donošenje podzakonskih propisa upućuje na objektivne teškoće u procesu pripreme zakona, odnosno predstavlja manifestaciju propusta u sprovođenju procedure pripreme zakona, naročito kada se to odnosi na odsustvo odgovarajućeg konsultovanja svih zainteresovanih subjekata.

**4.** U delu koji se odnosi na sam proces transponovanja propisa EU u nacionalni pravni sistem najznačajnijim bi se moglo smatrati pitanje sagledavanja realnih mogućnosti i interesa privrede<sup>5</sup> i drugih subjekata za preuzimanje obaveza koje proističu iz propisa koji se donose, a koji istovremeno treba da budu usklađeni sa odgovarajućim propisima EU. U vezi sa tim je i pitanje načina obezbeđivanja doslednog transponovanja propisa EU. Prime na analize efekata zakona i analize usklađenosti propisa (i tabele usklađenosti propisa) zaslužuju da budu znatno rigoroznije preispitane sa stanovišta svrhe kojoj služe i rezultata koji se ostvaruju. Osnovnim predmetom preispitivanja mogu se

<sup>5</sup> *Primer koji se odnosi na usvajanje „Uredbe o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade“ („Sl. glasnik RS” br. 54/2010) potvrđuje o ovakav stav. Naime, prva verzija Uredbe stupila je na snagu 10.11.2009.g. („Sl. glasnik RS”, br. 89/2009) i odnosila se samo na otpadne gume i proizvode od azbesta da bi se kasnijim izmenama i dopunama proširila primena Uredbe i na otpadne baterije i akumulatore, otpadna ulja i električne i elektronske uređaje. Izmene, iz marta, 2010. godine, izazvale su negativnu reakciju proizvođača i uvoznika električne i elektronske opreme i javnosti uopšte. Imajući ovo u vidu, Privredna komora Srbije je, na inicijativu privrednika, tokom aprila 2010. godine formirala posebnu Radnu grupu sa ciljem da se tekst Uredbe izmeni i dopuni na takav način da odražava stavove članica PKS i uvažava realno stanje u privredi. Nakon tromesečnog rada članova Radne grupe, usaglašeni su stavovi i, tokom jula meseca, PKS je Predlog Uredbe predala Ministarstvu životne sredine i prostornog planiranja, na dalju proceduru usvajanja na Vladi.*

<sup>6</sup> Poslednjim izmenama Poslovnika Vlade izvršene su izmene kojima se propisuje obaveza da se uz nacrt zakona i predlog uredbe dostavljaju i Izjava o usklađenosti propisa sa propisima EU kao i Tabela usklađenosti propisa sa propisima EU (član 39a. Odluka o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade, „Sl. gl. RS“, br. 33/2010).

<sup>7</sup> Ovdje nije bez osnova postaviti i pitanje šta je sa analizom efekata propisa koje donose drugi organi, osim Vlade, imajući u vidu da ponekad podzakonski akti koje donose ministarstva mogu da značajno utiču na stanje u nekoj oblasti.

<sup>8</sup> Mišljenja Saveta za regulatornu reformu od 2005. do 2010. godine jasno upućuju na to. Za šire, kada su u pitanju neki propisi u oblasti životne sredine, videti: <http://www.ria.merr.gov.rs/index.php?id=30> (15. maj, 2010). Videti sadržaj „analize efekata“ za neke od predloga zakona koji su usvajani 2009. godine na sajtu Vlade: [http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti\\_pregled.php?id=101854](http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_pregled.php?id=101854).

bije,“ bez ozbiljnog sagledavanja ukupnih opterećenja koja proističu (ili mogu da proizađu) za različite subjekte privrede i društva u celini. Spornim se može smatrati i odredba stava 3. istog člana kojom je sama obaveza izrade i dostavljanja analize efekata relativizirana tako što je predviđena mogućnost da predlagač “oceni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona“. Bez obzira što je (ako oceni da ne treba da priloži analizu efekata zakona) predlagač u obavezi da to „posebno obrazloži“, jasno je da se radi o odsustvu jasne i dosledne obaveze predlagača pro-

smatrati obavezan sadržaj ovih dokumenata i izgradnja mehanizma obezbeđivanja njihovog doslednog poštovanja. To prevashodno upućuje i na odredbe Poslovnika Vlade kojima se reguliše pripremanje materijala za razmatranje na sednici Vlade i to naročito odredbe članova 39-46.<sup>6</sup> Iako je članom 40. stav 2. Poslovnika predviđeno da predlagač kao prilog uz nacrt zakona<sup>7</sup> dostavlja i analizu efekata zakona. Ovakva obaveza je na izvestan način relativizirana činjenicom da se objašnjenja stavki, koje je predlagač obavezan da navede u praksi ponekad svode na opšte formulacije bez konkretnog sagledavanja stvarnih efekata novih propisa, pogotovu ne u odnosu na privredu.<sup>8</sup> Nije prihvatljivo da se u delu obrazloženja, koji se odnosi na „sredstva potrebna za sprovođenje zakona“, navode opšte formulacije koje se odnose na „sredstva iz budžeta Republike Sr-

pisa da u postupku pripreme propisa sagleda sve ili najznačajnije implikacije donošenja takvog propisa. Može se postaviti pitanje kako to, na osnovu čega i prema kojim kriterijumima „predlagač“ može da oceni da uz nacrt zakona ne treba da priloži analizu efekata zakona bez obzira što je prema odredbama istog Poslovnika „dužan da to posebno obrazloži“ (Čl. 40. st.3). Ovome se može dodati i pitanje na osnovu čega i prema kojim kriterijumima se procenjuje valjanost takvog obrazloženja.

**5.** U vezi sa pripremom i usvajanjem propisa posebna pažnja treba da bude posvećena obezbeđivanju uslova da propisi budu međusobno usaglašeni kao i da se obezbedi usaglašenost propisa sa strateškim opredeljenjima definisanim strateškim dokumentima u pojedinim oblastima. Tako, na primer, postojeće odredbe Zakona o zaštiti životne sredine, koje se odnose na pristup informacijama, propisivanje visine troškova ostvarivanja ovog prava i mogućnost uskraćivanja obelodanjivanja informacija, nisu u saglasnosti sa odredbama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> U vezi sa primenom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, u delu koji se odnosi na oblast životne sredine, postoji uverenje dela javne uprave da postojeća praksa upućuje na zaključak da se može govoriti i o pojavama zloupotrebe prava koja ovaj zakon reguliše.

**6.** U postojećoj pravnoj regulativi od značaja za oblast životne sredine postoje određene pravne praznine (naročito u delu koji se odnosi na eksploataciju prirodnih resursa, korišćenje vodnih resursa za proizvodnju energije, upravljanje otpadom, kao i u delu koji se odnosi na funkcionisanje javnih fondova, odnosno javno-privatno partnerstvo) što ima, ili može da ima, uticaj na konzistentno sprovođenje propisa u oblasti životne sredine.

**7.** Problemi u ostvarivanju horizontalne koordinacije i odsustvo usklađenih aktivnosti različitih organa, sektora i dr. u proceduri pripreme propisa mogu imati značajne implikacije na pripremu i

kvalitet usvojenih propisa. Ovome treba dodati i odsustvo adekvatnog mehanizma vertikalne koordinacije naročito u odnosu na ulogu lokalne samouprave i sagledavanje mogućnosti lokalne samouprave da sprovode propise. Generalno se konstatuje postojanje problema u vezi sa kapacitetima uprave za donošenje i sprovođenje propisa.

**8.** Značaj donetih propisa u oblasti životne sredine za funkcionisanje javnih preduzeća, naročito javnih preduzeća velikih zagađivača, je ogroman. Međutim, trenutno stanje karakteriše postojanje neusaglašenosti propisa u oblasti životne sredine i propisa u drugim relevantnim oblastima od značaja za rad javnih preduzeća (rudarstvo, poljoprivredno zemljište, energetika, itd.) kao i nedostatak kapaciteta i potrebnih znanja radi sprovođenja propisa u velikim sistemskim zagađivačima. Posebno je naglašeno pitanje finansijskih implikacija donetih propisa, odnosno obezbeđivanja potrebnih finansijskih sredstava za sprovođenje propisa. Procenjuje se da ti troškovi za RB Kolubara iznose više miliona evra godišnje u narednih pet godina. I pored značajnih rezultata koje su ostvarili neki od privrednih subjekata (velikih zagađivača) procenjuje se da im je potrebna dodatna pomoć radi realizacije projekata u oblasti životne sredine, povećanja energetske efikasnosti i obrazovanja zaposlenih.

**9.** Uvažavanje realnih mogućnosti relevantnih privrednih subjekata (naročito velikih zagađivača) jedno je od pitanja o kojem bi trebalo voditi računa i pri definisanju prelaznih rokova u pregovorima sa EU, a posebno imajući u vidu povezanost sva tri kriterijuma za članstvo u EU (politički, ekonomski i sposobnost preuzimanja obaveza iz članstva) i međusobno preplitanje obaveza iz različitih grupa kriterijuma.<sup>10</sup>

**10.** Značaj većeg uvažavanja veza između prostornog planiranja i životne sredine, odnosno potreba harmonizovanih aktivnosti

između ove dve oblasti proizilaze iz ciljeva integralnog upravljanja zaštitom životne sredine i ukupne povezanosti „prostora“ i „životne sredine“. Procenjuje se da u postojećim propisima nije ostvarena potpuna integracija ciljeva u oblasti životne sredine i ciljeva u oblasti prostornog planiranja iako je obavljanje ovih poslova formalno u nadležnosti istog ministarstva. Inače, problemi koji nastaju usled nekoordinisanog usvajanja i pojave neusklađenih rešenja između različitih propisa i pojedinih propisa i relevantnih strateških dokumenata zahtevaju posebno razmatranje. Ukazano je na probleme u funkcionisanju informacionog sistema u oblasti životne sredine, odnosno prostornog planiranja. Izražene su rezerve u pogledu planirane izgradnje rafinerije u okolini Smedereva zbog potrebe zaštite podzemnih vodnih resursa.

**11.** Za sprovođenje propisa poseban značaj imaju jasne i precizne definicije pojedinih pojmova. Pojava neusklađenog definisanja značenja pojedinih termina, kako međusobno između pojedinih propisa iz iste ili srodnih oblasti, tako i u odnosu na relevantne propise EU zaslužuje posebnu pažnju (Zakon o upravljanju otpadom, Zakon o vodama, itd). Postoji potreba da se preduzmu određene mere radi standardizacije terminologije u ovoj oblasti pri čemu bi standard ISO14050, rečnik u oblasti zaštite životne sredine, mogao poslužiti kao osnova (uz neke druge) da se napravi jedan jedinstveni rečnik. U vezi sa ovim je i pojava da se pri definisanju ciljeva, smisla i sadržaja pojedinih načela u nacionalnim propisima daju drugačija značenja u odnosu na ona koja su sadržana u propisima EU (npr. princip predostrožnosti). Posebnim se može smatrati i pojava „šireg“ regulisanja pojedinih

<sup>10</sup> Prelazni rokovi za, npr. IPPC direktivu, ne utvrđuju se za sva postrojenja na koje se odnosi ovaj propis već se oni dogovaraju pojedinačno od slučaja do slučaja i uz odgovarajući implementacioni plan koji će morati da bude fazno određen. Ovo pitanje zaslužuje da se o njemu vodi računa već sada budući da je u Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine već definisan kao krajnji rok 2015. godina.

pitanja u odnosu na obaveze koje proističu iz propisa EU (PRTR). Postojanje nejasnih odredbi ima značajne implikacije na njihovo sprovođenje čemu posebno doprinosi i odsustvo saopštavanja blagovremenog i adekvatnog tumačenja pojedinih nejasnih i/ili dvosmislenih odredbi pojedinih propisa.

**12.** Naročitim problemom se smatra nedosledna praksa i pojava sužavanja mogućnosti da „javnost“ učestvuje u procedurama pripreme i donošenja propisa. Mada je ovo pitanje snažno i posebno naglašeno odredbama sadržanim u Arhuškoj konvenciji koju je Republika Srbija ratifikovala („Sl. gl. RS – Međ. ug.“, br. 38/09) prema Poslovniku Vlade učešće javnosti ostaje na nivou diskrecionih prava nadležnog organa, odnosno predlagača.

<sup>11</sup> Slično kao i u Članu 77. Zakona o državnoj upravi („Službeni glasnik RS“, br. 79/05, 101/07). Nema preciznog odgovora na pitanje ko i na osnovu čega utvrđuje i šta znači „bitno“, odnosno „posebno“ u ovoj formulaciji. Osnovni zaključak ne ublažuje ni sadržaj stava 2. člana 41. Poslovnika Vlade koji kaže da „nadležni odbor pri razmatranju nacrtu zakona sam određuje program javne rasprave i rok u kome se ona sprovodi“, ako predlagač ne sprovede javnu raspravu a bio je obavezan, odnosno stava 3. koji kaže da „predlagača koji ne sprovede javnu raspravu prema programu koji mu je odredio, nadležni odbor obavezuje da javnu raspravu sprovede u potpunosti.“ Interesantno je da je izmenama i dopunama Poslovnika Vlade (Sl. gl. RS, br. 88/2009) predviđena „mogućnost“ sprovođenja javne rasprave „u pripremi strategije razvoja“ (član 13. Odluke o izmenama i dopunama Poslovnika Vlade).

O širini diskrecionog prava može se naslućivati na osnovu tumačenja postojeće obaveze predlagača da „sprovede javnu raspravu“ jedino u „pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost“ (čl. 41. st.1).<sup>11</sup> Spornim bi se mogla smatrati odredba člana 42. Poslovnika čiji je naslov „dostupnost materijala javnosti“ i koja kaže da „ako sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kad nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta.“<sup>12</sup>

**13.** Pitanje kapaciteta javnosti da učestvuje u pripremanju propisa

i ostvarivanju interesa javnosti u procesu primene propisa zaslužuje posebnu pažnju. U vezi sa tim je konstatovana i činjenica da javnost relativno skromno učestvuje u korišćenju postojećih instrumenata koji javnosti stoje na raspolaganju u ostvarivanju prava u vezi sa primenom propisa posredstvom nezavisnih institucija kao što su poverenik za informacije i ombudsman.

<sup>12</sup> Dakle, javnost je uskraćena za mogućnost učešća u donošenju propisa sve dok nadležni odbor ne donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta. Imaju li se u vidu napomene o diskrecionim pravima organa uprave kao i odredbe Poslovnika koje se odnose na „poverljiv materijal“ izgleda da nisu beznačajne mogućnosti za uskraćivanje učešća javnosti u donošenju značajnog dela propisa skoro neogranične.

**14.** Bez obzira na različite etičke pristupe pojedinim pitanjima u oblasti životne sredine za ostvarivanje ciljeva politike zaštite životne sredine uvek je ključni element zaštita zdravlja čoveka. U slučaju propisa i prakse u Republici Srbiji konstatovano je odsustvo adekvatnog sagledavanja veza između zaštite životne sredine i strateške procene uticaja na životnu sredinu. Zaštita životne sredine, kao cilj, nije na jasan način povezana sa zaštitom zdravlja ljudi u procedurama procene uticaja na životnu sredinu, odnosno strateške procene uticaja na životnu sredinu, za razliku od zaštite određenih delova životne sredine (biljni i životinjski svet, kulturna baština, itd). Pri tom treba podsetiti da je „visok nivo zaštite zdravlja“ cilj politike životne sredine EU koji je jasno formulisan u relevantnim propisima EU kao obaveza država članica. Princip predostrožnosti (ilustracije radi), koji bi u ovom kontekstu bio ključan, Evropska komisija vidi kao princip na koji se treba osloniti uz „pretpostavku da su identifikovane potencijalno opasne posledice koje izaziva određeni fenomen, proizvod ili proces, a da pri tome naučni dokazi ne omogućuju da rizik takvih posledica bude utvrđen sa dovoljnim stepenom izvesnosti“. Primena ovog principa specifična je u analizi procene rizika, (naročito) u upravljanju rizicima i komunikaciji u vezi sa rizicima stvarajući uslove da se

preliminarnom objektivnom naučnom procenom omogući ukazivanje na potencijalno opasne efekte po životnu sredinu, ljudsko zdravlje i zdravlje životinja i biljaka.

**15.** Problemi povezani sa postojećim stanjem u oblasti sankcija za nepoštovanje propisanih normi sagledivi su sa dva posebna aspekta. Jedan je procena postojećeg nivoa i karaktera zaprećenih kazni, a drugi aspekt je povezan sa odsustvom odgovarajuće primene zaprećenih sankcija. U nekim slučajevima se može govoriti i o primerima postojanja „stimulativnih“ sankcija za kršenje određenih propisa u oblasti životne sredine (ilegalna trgovina ugroženim vrstama divlje faune) zbog čega je naglašen značaj preispitivanja njihove adekvatnosti naročito u odnosu na kriterijume „efektivnosti“, „srazmernosti“ i „odvraćajućeg dejstva“. Poseban deo problema se odnosi na pokretanje postupka i izricanje sankcija. Na primer, statistike pokazuju da se vodi mali broj postupaka za krivična dela protiv životne sredine, a ako se postupak pokrene u većini slučajeva dolazi do odbacivanja krivičnih prijava. Problemi su povezani sa postojećim tehnikama dokazivanja, ulogom veštaka, nepotpunim krivičnim prijavama koje dovode do njihovog odbacivanja, nepoznavanjem propisa i blanketnim krivičnopravnim normama. Osim toga, procenjuje se da bi „javnost kažnjavanja“ mogla imati pozitivan uticaj na buduće ponašanje subjekata odgovornih za zagađivanje životne sredine.

**16.** Potreba za reformom obrazovanja u delu koji se odnosi na ekološko pravo (pravo životne sredine),<sup>13</sup> proizilazi iz obimnosti materije ekološkog prava, ali i brzine legislativnih promena u ovom domenu. Reforma obrazovanja trebalo bi da ima više ciljeva: da omogući budućim pravnicima da na adekvatan način implementiraju složene ekološke propise ali i

<sup>13</sup> Pitanje naziva discipline smatra se otvorenim i treba ga posmatrati u kontekstu ukupne rasprave o problemima upotrebe odgovarajuće terminologije u srpskom jeziku.

da aktivno traže regulatorna rešenja koja zadovoljavaju zahteve održivog razvoja i zaštite životne sredine – u funkcionalnom jedinstvu sa celinom pravnog sistema; da doprinese jačanju svesti kod budućih pravnika o značaju problema i važnoj ulozi koju pravna profesija ima u suočavanju sa ekološkim i razvojnim izazovima; da obezbedi uslove za formiranje generacije budućih donosilaca odluka koji će biti upoznati sa mogućnostima pravnog reagovanja i rešavanja problema negativnih uticaja na životnu sredinu, itd. Nastava ekološkog prava na svim nivoima studija treba da stručno pripremi različite kategorije pravnika.<sup>14</sup> Osim toga, za ostvarivanje ciljeva u oblasti životne sredine prvorazredan značaj ima i unapređivanje obrazovanja u različitim drugim oblastima (ekonomija, energetika, itd).

<sup>14</sup> To su: buduće sudije, advokati, tužioci i državni službenici koji će se tokom svoje karijere susretati sa ekološkim normama; advokati i pravnici u privrednim subjektima koji se bave poslovnim pravom u čijem poslu je primena ekoloških propisa naročito važna; budući članovi akademske i naučne zajednice koji će obrazovati sve veći broj pravnika ali i stručnjaka drugih profila kojima su potrebna znanja iz ekološkog prava.

## Uloga državne uprave i lokalne samouprave u sprovođenju propisa u oblasti životne sredine

**1.** Relevantnim ustavnim odredbama definisani su nadležnost Republike Srbije (član 97), autonomnih pokrajina (član 183) i opštine (član 190), a osnovni propisi kojima se preciznije reguliše nadležnost za obavljanje poslova u oblasti životne sredine su Zakon o ministarstvima („Sl. gl. RS”, br. 65/08 i 36/09), Zakon o utvrđivanju nadležnosti Autonomne pokrajine Vojvodine („Sl. gl.

RS”, br. 99/09) i Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. gl. RS”, br. 129/07). Veći broj propisa u oblasti životne sredine sadrži odredbe kojima se ustanovljavaju određena ovlašćenja, prava i obaveze nadležnih subjekata.

**2.** Podela nadležnosti za obavljanje poslova u oblasti životne sredine između Republike i lokalne samouprave sprovedena je analogno rešenjima koja sadrži član 133. Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. gl. RS”, br. 72/09), koji reguliše nadležnost za izdavanje građevinske dozvole. U skladu sa tim, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja je nadležno za izdavanje dozvola i za inspekcijski nadzor za objekte iz člana 133., za koje Republika izdaje građevinsku, odnosno upotrebnu dozvolu. AP Vojvodina ima istu nadležnost kao i Republika, za sve objekte na koje se odnosi član 133, a nalaze se na teritoriji AP Vojvodina. Značajan deo poslova u oblasti životne sredine poveren je autonomnoj pokrajini i lokalnoj samoupravi. Na osnovu četiri sistemskih zakona u oblasti životne sredine iz 2004. godine, kao i seta zakona iz 2009. godine, Republika Srbija je poverila jedinicama lokalne samouprave značajan deo nadležnosti u oblasti zaštite životne sredine. Za objekte, za koje lokalna samouprava izdaje građevinsku odnosno upotrebnu dozvolu nadležna je lokalna samouprava za izdavanje dozvola i za inspekcijski nadzor.

**3.** Trenutan broj inspektora za zaštitu životne sredine na republičkom nivou iznosi oko 100, pokrajinskom oko 20 i na lokalnom oko 200 inspektora. Ovom broju treba dodati i oko 160 zaposlenih koji se na lokalnom nivou bave poslovima zaštite životne sredine, odnosno sprovođenjem procedura koje se odnose na procenu uticaja na životnu sredinu, poslovima izdavanja dozvola za otpad, monitoringom i drugim poslovima u skladu sa njihovim nadležnostima. Procenjuje se da u sprovođenju propisa u oblasti životne sredine i nadzoru nad sprovođenjem propisa i dalje ima

jako puno problema na lokalnom nivou uslovljenih različitim razlozima. Očigledni su problemi osnovne tehničke opremljenosti i nedostatak zaposlenih koji imaju odgovarajuće kvalifikacije što je naročito karakteristično za male lokalne samouprave. Pored toga, ponekad postoji „jasan nedostatak političke volje za obavljanje ovih poslova“.

**4.** U proteklom periodu, posebno u poslednjih nekoliko godina, preduzete su različite mere čiji je cilj jačanje kapaciteta državne uprave i lokalne samouprave u sprovođenju propisa u oblasti životne sredine. Organizovana je dodatna obuka za inspektore zaštite životne sredine, tužioce i sudije što je doprinelo povećanju nivoa obučenosti i spremnosti za sprovođenje propisa. U toku 2008. godine u saradnji sa OEBS organizovano je pet treninga pod nazivom „Podrška primeni zakona iz oblasti zaštite životne sredine“. Ukupno 150 sudija i javnih tužilaca je prošlo ovu obuku i, kao rezultat obuke, unapređena je komunikacija između inspektora zaštite životne sredine i javnih tužilaca. Kvalitet podnetih prijavi inspektora je povećan, a samim tim i kvalitet njihovog rada. Visine izrečenih kazni su povećane i zapaženo je znatno brže reagovanje pravosudnih organa na prijave inspektora. Aprila, 2010. godine, nastavljena je saradnja Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja sa Ministarstvom pravde i Udruženjem sudija za prekršaje. Uz podršku OEBS organizovan je treći ciklus obuke iz oblasti zaštite životne sredine. Jedan od rezultata ovih aktivnosti su i objavljene publikacije: Uputstvo za sudije za prekršaje i Uputstvo za pisanje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka. Osim toga, pripremljen je i objavljen veći broj drugih publikacija (vodiča, brošura) koji treba da pomogne i unapredi aktivnosti na lokalnom nivou, od strane operatera, upravljača zaštićenih prirodnih dobara, korisnika ribarskih područja, u oblasti zaštite od nejonizujućih zračenja, itd. Uz podršku OEBS pripremljen je i Vodič za operatere II deo koji treba da bude objavljen do kraja godine.

Pored toga, Stalna konferencija gradova i opština je organizovala dodatne treninge za predstavnike lokalnih samouprava. Objavljen je i priručnik za zaštitu životne sredine u lokalnoj samoupravi, namenjen nadležnima koji su zaduženi za poslove zaštite životne sredine na loklanom nivou (pre svega načelnici opštinskih uprava) s ciljem da se pruže odgovarajuće informacije o tome kako da se na efikasan način organizuju poslovi zaštite životne sredine.

**5.** Ukupno posmatrano, kao rezultat preduzetih mera, uočen je izvestan napredak. Povećan je broj procesuiranih prijava u sudovima u 2009. godini.<sup>15</sup> Imajući u vidu da je u isto vreme sprovedena i reforma pravosuđa može se očekivati dalje unapređenje stanja u ovoj oblasti.

<sup>15</sup> Od ukupnog broja podnetih prijava u 2008. godini (911) procesuirano je 11% dok je u 2009. godini od ukupnog broja (885) procesuirano 27%.

<sup>16</sup> Privredna komora Srbije, kroz saradnju sa TAIEX odeljenjem Evropske komisije, do sada je održala veći broj seminara namenjenih kompanijama, preduzetnicima, državnim i lokalnim službenicima (samo tokom 2010. g. održano je 10 seminara). Veliki broj TAIEX seminara bio je direktno ili posredno posvećen pitanjima zaštite životne sredine: IPPC direktiva, RECH Uredba i njena primena u industriji tekstila, kože i obuće, Direktiva o ambalaži i ambalažnom otpadu, Direktive novog pristupa (CE znak), zajednička politika ribarstva, Upravljanje otpadom iz klanične industrije, Društveno-odgovorno poslovanje i dr.).

**6.** Procenjuje se da potrebe za obukom u oblasti životne sredine na lokalnom nivou prevazilaze mogućnosti finansiranja od strane Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja zbog čega su pripremljeni predlozi IPA projekata. Značajna podrška državnoj upravi i lokalnoj samoupravi realizovana je posredstvom međunarodne pomoći i učešća Republike Srbije u projektima finansiranim bilateralno od pojedinih zemalja ili u okviru IPA projekata. Procenjuje se da će i u narednom periodu ovaj deo aktivnosti predstavljati značajnu podršku jačanju institucionalnih kapaciteta nadležnih organa. Jedan od takvih projekata biće realizovan tokom 2011. godine, a ima za cilj

jačanje kapaciteta u sprovođenju zakona iz oblasti zaštite životne sredine na svim nivoima i treba da bude realizovan u saradnji sa „twinning partnerom“. Deo sredstava u okviru ovog projekta biće upotrebljen za opremanje inspektora na svim nivoima za šta je već raspisan tender. Takođe, postoje mogućnosti korišćenja TAIEX<sup>16</sup> i drugih projekata koji su u fazi realizacije u Ministarstvu.

## Ekonomski instrumenti u funkciji unapređenja sprovođenja i poštovanja propisa u oblasti životne sredine

**1.** Uloga ekonomskih instrumenata u politici životne sredine u Republici Srbiji definisana je većim brojem propisa i strateških dokumenata u oblasti životne sredine. Generalno se može konstatovati da je u proteklih nekoliko godina učinjen značajan napor na planu uvođenja sistema ekonomskih instrumenata. Osnovan je Fond za zaštitu životne sredine i izmenjeni su propisi koji se odnose na formiranje fondova za zaštitu životne sredine na lokalnom nivou.

**2.** Ekonomski instrumenti namenjeni zaštiti životne sredine u Srbiji su uvedeni na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine („Sl. gl. RS“, br. 135/04, 36/09), a podzakonskim propisima preciznije je uređena njihova primena. Sadašnjim pravnim okvirom predviđene su: naknada za korišćenje prirodnih vrednosti<sup>17</sup>, naknada za zagađivajne životne sredine,<sup>18</sup> naknada za zagađivanje životne sredine u područjima od posebnog interesa,<sup>19</sup> kao

<sup>17</sup> Sredstva ostvarena od naknade za korišćenje prirodnih vrednosti „prihod su budžeta Republike i budžeta autonomne pokrajine, odnosno jedinice lokalne samouprave, u skladu sa posebnim zakonom.“ (član 84. stav 2).

i naknada za jedinice lokalne samouprave za zaštitu i unapređivanje životne sredine.<sup>20</sup> Zakon propisuje i da obveznik ima pravo na povraćaj već plaćene naknade za zagađivanje životne sredine, odnosno oslobađanje ili smanjenje plaćanja naknade, ako sredstva koristi za sprovođenje mera za prilagođavanje propisanim graničnim vrednostima ili sprovodi druge mere kojima doprinosi smanjenju zagađivanja životne sredine ispod propisanog nivoa. (član 86).

<sup>18</sup> Sredstva ostvarena od naknade za zagađivanje životne sredine u visini od 60% prihod su budžeta Republike Srbije, a u visini od 40% prihod su budžeta jedinice lokalne samouprave." (član 85. stav 5).

<sup>19</sup> Sredstva ostvarena od naknade za zagađivanje životne sredine u područjima od posebnog državnog interesa 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 ovim zakonom i posebnim zakonima." (član 85a. Stav 4).

<sup>20</sup> Sredstva ostvarena od naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine koriste se, preko budžetskog fonda, namenski za zaštitu i unapređenje životne sredine prema usvojenim programima korišćenja sredstava budžetskog fonda, odnosno lokalnim akcionim i sanacionim planovima, u skladu sa strateškim dokumentima koji se donose na osnovu ovog zakona i posebnih zakona (član 87).

- Naknada za zagađivanje životne sredine se određuje prema vrsti zagađenja životne sredine za: emisije pojedinačnih izvora zagađivanja, emisije proizvedenog ili odloženog otpada, za postrojenja za koja se zahteva integrisana dozvola u skladu sa Zakonom; supstance koje oštećuju ozonski omotač; vozila na motorni pogon.
- Naknade za zaštitu voda plaćaju subjekti koji ispuštaju otpadne vode u površinske i podzemne tokove, ili u veštačke kanale. Naknade se određuju kako prema ispuštenoj količini, tako i prema kvalitetu prijemnih voda. Zagađivači mogu biti oslobođeni od plaćanja naknada ukoliko imaju postrojenje za primarno, ili za sekundarno prečišćavanje otpadnih voda.
- Naknade koje plaća korisnik za usluge predstavljaju najšire korišćen ekonomski instrument. Svi privredni subjekti, kao i javna komunalna

preduzeća za snabdevanje vodom i prikupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda plaćaju naknadu za korišćenje voda prema utvrđenoj, odnosno dozvoljenoj količini. Privredni subjekti i domaćinstva koja dobijaju vodu iz sistema javnog vodovoda plaćaju cenu prema kategorijama korisnika, ili količini potrošene vode koja se meri. Privredni subjekti i domaćinstva, takođe, plaćaju naknadu za prikupljanje, odvođenje i prečišćavanje otpadnih voda.

- Takse i naknade za upravljanje prirodnim resursima su propisane za ekstrakciju i korišćenje vode i minerala, upotrebu zemljišta i šuma, te za lov i ribolov.
- Zakon o zaštiti životne sredine predvideo je i naknadu za korišćenje i promet divlje flore i faune u komercijalne svrhe. Ova naknada je namenjena zaštiti i unapređenju životne sredine (uključujući biodiverzitet i upravljanje zaštićenim područjima), a detaljnije je regulisana posebnom uredbom.
- Zakonom o rudarstvu propisano je da preduzeće koje vrši eksploataciju mineralnih sirovina plaća naknadu za njihovo korišćenje.<sup>21</sup>
- Zakon o zaštiti i održivom korišćenju ribljeg fonda uvodi naknadu za korišćenje ribarskog područja i to u visini od 15% od novčanog iznosa troškova za izdavanje dozvole za privredni ribolov, tj. u visini 10% za rekreativni ribolov.<sup>22</sup> Oslobođanje od uvoznih dažbina se primenjuje na opremu koja neposredno služi za zaštitu životne sredine, pod uslovom da se ista ne proizvodi u zemlji.

**3.** Zakonom o Fondu za zaštitu životne sredine („Sl. gl. RS”, br. 72/09) regulisan je “položaj, poslovi, organizacija, prihodi, namena i

<sup>21</sup> Sredstva ostvarena od naknade za korišćenje mineralnih sirovina u visini od 50% su prihod Republike Srbije, a ostatak od 50% su prihod opštine na čijoj teritoriji se vrši eksploatacija. Kada se eksploatacija mineralnih sirovina vrši na teritoriji Autonomne pokrajine, sredstva u visini od 40% su prihod Republike, a u visini od 10% su prihod Pokrajine.

<sup>22</sup> Prikupljena sredstva predstavljaju prihod budžeta Republike Srbije, dok naknada za korišćenje ribarskog područja na teritoriji Autonomne pokrajine jeste prihod budžeta autonomne pokrajine. Osim navedenih propisa, treba imati u vidu da su različitim drugim propisima, takođe, propisane naknade koje se odnose na korišćenje prirodnih resursa, odnosno zaštitu životne sredine koje se kumulativno, odnosno alternativno primenjuju na konkretne slučajeve (npr. Zakon o koncesijama, "Sl. glasnik RS, br. 55/03; Zakon o plaćanju i usmeravanju sredstava naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa u proizvodnji električne energije i proizvodnje nafte i gasa "Sl. glasnik RS", br. 16/90, itd). Zbog činjenice da naknade, čak i ako se alternativno primenjuju, imaju drugačiju strukturu, obračun i visinu, postoji potreba da se izvrši detaljna analiza svih naknada koje se odnose na korišćenje prirodnih resursa i zaštitu životne sredine, s ciljem da se one na izvestan način usaglaise i preciznije uredi njihova primena.

način korišćenja sredstava, kao i druga pitanja od značaja za rad Fonda za zaštitu životne sredine" a podzakonskim propisima detaljnije su uređena pojedina pitanja. Procenjujući da će ova institucija, s obzirom na sredstva kojima raspolože, imati sve značajniju ulogu u ostvarivanju ciljeva nacionalne politike u oblasti životne sredine nekoliko različitih pitanja zaslužuje da se na njih posebno ukaže. Posebnim bi se moglo smatrati pitanje korišćenja prikupljenih sredstava, odnosno pitanje kriterijuma za dodeljivanje sredstava Fonda. U kriterijumima za dodeljivanje sredstava, koji su definisani članovima 8-10. Pravilnika o uslovima koje moraju ispunjavati korisnici sredstava Fonda za zaštitu životne sredine, uslovima i načinu dodeljivanja sredstava Fonda, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za dodeljivanje

sredstava i načinu praćenja namenskog korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza („Sl. gl. RS”, br. 8/2010), sadržani su na uopšten način formulisani zahtevi koji se odnose na „grupe kriterijuma“ na osnovu kojih se vrši ocenjivanje projekata (koji obuhvataju „stepen opšteg uticaja i značaj projekta za životnu sredinu, finansijske kriterijume i kvalitet projekta“). Ovakvo stanje ostavlja značajan nivo diskrecione slobode donosiocima odluka u postupku ocenjivanja projekata, sa različitim realnim i potencijalnim implikacijama takvog stanja. Ovome bi, sa konkretnijeg nivoa posmatrano, trebalo dodati na primer i pitanje

dostupnosti (za javnost) podataka o rezultatima realizacije finansiranih projekata i oceni njihovog stvarnog doprinosa ostvarivanju ciljeva politike u oblasti životne sredine, a radi praćenja ostvarivanja definsanih ciljeva reforme sistema u celini i u funkciji povećanja konkurentnosti privrede i drugih definisanih prioriteta, itd.<sup>23</sup> U vezi sa ovim je i pitanje potrebe izrade precizne analize opravdanosti korišćenja sredstava Fonda (i dr. sličnih subjekata) naročito sa stanovišta kriterijuma koji se odnose na ostvarivanje opštih ili konkretnih ciljeva zaštite životne sredine kao integralnog dela razvojnih ciljeva zemlje.

<sup>23</sup> Izveštaji koji su dostupni javnosti sadrže samo opšte podatke bez sagledavanja konkretnih odnosa sa pojedinim ciljevima i efekata uloženi sredstava.

**4.** Neadekvatnost postojećeg koncepta sistema ekonomskih instrumenata ogleđa se, između ostalog, i u tome što se najveći deo finansijskog tereta prebacuje na tzv. velike zagađivače, za koje se zahteva integrisana dozvola. Upravo stoga nacionalni eko-fond ima prilično usku prihodnu osnovu (150 ili 200 velikih preduzeća). Za uspeh politike zaštite životne sredine, presudni su dobro postavljeni, dobro dizajnirani i dobro kalibrirani ekonomski instrumenti. Normativna ekonomska teorija ističe bitna svojstva ovih instrumenata. Ta svojstva su: 1) efikasnost, 2) pouzdanost, 3) odgovarajući nivo informisanosti koju javni subjekat mora posedovati, 4) praćenje dugoročnih posledica, 5) primenljivost i odgovarajući troškovi primene, 6) dinamička efektivnost, t.j. uticaj primene instrumenta na konkurentnost, 7) fleksibilnost, tj. sposobnost adaptiranja na promenjene uslove, 8) neprotivučnost i kompatibilnost sa drugim instrumentima i 9) pravičnost i sagledivost uticaja koje primena instrumenta ima na raspodelu. Suština ekonomskih instrumenata je da podstaknu privatni sektor, preduzeća i domaćinstva, da oni sami smanje zagađenja, ili da reše prethodno nastale probleme dok je naglašavanje isključivo fiskalne funkcije ekonomskih instrumenata u suprotnosti sa osnovnim ciljevima njihovog uvođenja.

**5.** Iz iskustva različitih zemalja, pa i onih u tranziciji, može se zaključiti da se osim uobičajenih instrumenata namenjenih vođenju politike u oblasti životne sredine (eko-poreza, taksi, naknada, subvencija i kazni) koriste i neki drugi izvori (porez na uvoz polovnih automobila, carine na uvoz opasnih substanci, itd). Naročito se značajnim smatra učešće privatizacionih prihoda u alimentiranju eko-fonda a pre svega za rešavanje nasleđenih ekoloških problema, tzv. „istorijskog zagađenja“, itd). U slučaju Republike Srbije nema podataka o tome u kom procentu su prihodi od privatizacije učestvovali u rešavanju problema u oblasti životne sredine iako u Zakonu o privatizaciji postoji odredba kojom je bila predviđena i ova namena prihoda od privatizacije (čl.60).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Međutim, u članu, 61. u kom se detaljno određuje procenat izdvajanja iz mase privatizacionih prihoda za određene namene, životna sredina se ne spominje.

<sup>25</sup> Inače, finansiranje aktivnosti u oblasti životne sredine regulisano je različitim propisima. Najpre, članom 83. Zakona o zaštiti životne sredine predviđa da "Republika, odnosno autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave, u okviru svojih ovlašćenja obezbeđuju finansiranje i ostvarivanje ciljeva zaštite životne sredine, u skladu sa ovim zakonom." Izmenama i dopunama ovog zakona iz 2009. godine propisano je da se „Sredstva za zaštitu životne sredine mogu obezbeđivati i putem donacija, kredita, sredstava međunarodne pomoći, sredstava stranih ulaganja namenjenih za zaštitu životne sredine, sredstava iz instrumenata, programa i fondova EU, UN i međunarodnih organizacija.“

**6.** Ukupno posmatrano, pitanje finansijskih potreba politike zaštite životne sredine u Republici Srbiji smatra se otvorenim sa značajnim implikacijama koje ono ima (ili može da ima) na projektovanje i dimenzioniranje rasta eko-fondova, (na svim nivoima, od nacionalnog do lokalnih), kao i na uspostavljanje i kalibriranje ekonomskih instrumenata,<sup>25</sup> a posebno ako se ima u vidu činjenica da tzv. „istorijska“, zagađenja u Srbiji stvaraju probleme čiji troškovi rešavanja do sada nisu precizno kvantifikovani. Istraživanje koje je 2004. godine, rađeno za potrebe izrade Nacionalnog programa zaštite životne sredine, obuhvatilo je grube ekonomske procene i to samo tekućih šteta (tokovi zagađenja i degradacije životne sredine, a ne ranije stvo-

reni, „istorijski“ fondovi zagađenja, akumulirani u vodi i zemlji). U Nacionalnom programu zaštite životne sredine („Sl. gl. RS“, br. 12/10.), u delu koji se odnosi na finansiranje realizacije ovog programa, procenjeno je da je ukupan iznos troškova implementacije za period 2010-2019. od 4,1 do 4,2 milijarde Evra.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Ako se ima u vidu činjenica da je procenom iz 2004. bilo predviđeno da će implementacija programa u periodu 2005-2015. koštati oko 4 milijarde evra, onda je jasno da je ukupan iznos troškova u ovom dokumentu drastično podcenjen, da ne samo što ne sagledava ekološke posledice dinamičnog privrednog rasta u periodu 2005-2008. god., već potpuno gubi iz vida troškove rešavanja tzv. „istorijskih“ zagađenja, koja će pasti na državu, a koja nisu bila uključena u preliminarne procene iz 2004.godine.

**7.** Postojeći sistem funkcionisanja eko-fondova na nižim nivoima, pre svega lokalnom, nije zadovoljavajući sa stanovišta efikasnosti, pošto postojanje velikog broja malih, nedovoljno snažnih, fondova, vodi samo ka daljem rasipanju oskudnih finansijskih resursa. Poseban problem predstavlja postojanje značajnih regionalnih razlika u količini obezbeđenih sredstava za finansiranje u oblasti životne sredine. Takođe, osnova za naplatu naknada na lokalnom nivou je i dalje vrlo uska, u najvećem broju lokalnih samouprava. Poseban značaj ima pitanje odgovornosti za funkcionisanje lokalnih fondova i u tom smislu se tumači i obaveza da se prethodno pribavi saglasnost Ministarstva na program trošenja sredstava lokalnih fondova kao i obaveza da se do 15. marta, dostave izveštaji o trošenju sredstava fondova u prethodnoj godini (član 100. stav 6. Zakona o zaštiti životne sredine).

**8.** U raspravi o mestu i ulozi lokalne samouprave posebnim se smatra pitanje cena komunalnih usluga. Zbog odsustva dosledne primene principa zagađivač plaća i drugih relevantnih principa postoji bojazan da bi postojeći sistem komunalnih usluga mogao da generiše nova „istorijska zagađenja“.

**9.** Odsustvo „srednjeg“ nivoa vlasti (između lokalne samouprave i Republike) na izvestan način otežava ostvarivanje ciljeva politi-

ke u oblasti životne sredine, naročito u nekim segmentima (npr. problem reka, problem upravljanja otpadom, problem otpadnih voda, i dr. zahteva integrisano rešavanje i ne može se rešavati na teritoriji jedne opštine koja ima par kilometara obale uz neku reku bez saradnje sa drugim lokalnim zajednicama). Procenjuje se da bi postojanje „srednjeg“ nivoa vlasti olakšalo buduće apliciranje za korišćenje sredstava iz fondova EU.

**10.** Poseban problem predstavlja prikupljanje podataka o potrebama i trošenju finansijskih sredstava u oblasti životne sredine. Agencija za zaštitu životne sredine, kao organizacija nadležna za prikupljanje informacija u oblasti životne sredine, ostvarila je značajne rezultate. Ipak, može se konstatovati postojanje određenih prepreka u procesu prikupljanja podataka. Ovo je značajno pre svega, zbog toga što su finansijski i kadrovski kapaciteti Agencije ograničeni i što postojeći sistem prikupljanja podataka

nije metodološki prilagođen potrebama uključujući i odsustvo odgovarajuće saradnje nadležnih organa.

**11.** Za primenu podsticajnih ekonomskih instrumenata u oblasti životne sredine poseban značaj ima primena propisa o kontroli državne pomoći. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (čl 72) Srbija je preuzela obavezu da harmonizuje svoje pravo u ovoj oblasti sa pravilima Evropske unije. Zakonom o kontroli državne pomoći („Sl. glasnik RS“ br. 51/09) i Uredbom o pravilima za dodelu državne pomoći („Sl. Glasnik RS“ 13/10) propisane su obaveze odobravanja svake mere

državne pomoći (subvencija, državna garancija, umanjenje fiskalne obaveze i dr.) od strane Komisije za kontrolu državne pomoći kao i kriterijumi za dodelu pomoći radi ostvarivanja pojedinačnih ciljeva.<sup>27</sup>

## Zaključci i preporuke

Tokom rasprava koje su vođene na dva sastanka Radne grupe snažno je naglašena potreba i značaj preduzimanja odgovarajućih mera radi prevazilaženja uočenih problema – uzroka koji dovode do raskoraka između normativnog i stvarnog.<sup>28</sup> U ovom kontekstu Radna grupa preporučuje sledeće:

**1.** Preduzeti neophodne mere radi sprečavanja pojava da se podzakonskim propisima preuzimaju ili degradiraju zakonodavne nadležnosti od strane izvršne vlasti, da se postojanjem pravnih praznina i odsustvom potpune međusobne usaglašenosti pojedinih propisa dovede u pitanje dosledna primena pojedinih propisa i ostvarivanje definisanih ciljeva. U vezi sa tim potrebno je obezbediti dosledno poštovanje rokova propisanih za donošenje podzakonskih propisa.

**2.** Preispitati postojeće procedure i prakse pripreme i donošenja propisa i usklađivanja nacionalnih propisa sa propisima EU, uključujući i relevantne odredbe Poslovnika Vlade i drugih propisa u delu koji se odnosi na:

<sup>28</sup> Neki od uočenih problema i mere koje su predložene imaju specifičan karakter i mogu se direktno povezati sa specifičnostima stanja u oblasti životne sredine, odnosno, pojedinim podtemama u okviru kojih je vođena rasprava. Međutim, neke od predloženih mera imaju opšti karakter, tiču se funkcionisanja pravnog sistema u celini, ili se međusobno prepliću te imaju značaj za različite aspekte rasprave o sprovođenju propisa.

<sup>27</sup> U oblasti zaštite životne sredine državnu pomoć je moguće dodeliti radi realizacije sledećih ciljeva: dostizanje viših standarda od važećih u Republici Srbiji ili za povećanje nivoa zaštite životne sredine u odsustvu standarda, rano usklađivanje sa novim standardima, za postizanje uštede energije, proizvodnju energije iz obnovljivih izvora, postrojenja za kombinovanu proizvodnju električne i toplotne energije (kogeneracija), za daljinsko grejanje, za upravljanje otpadom, za sanaciju kontaminiranih lokacija, za izmeštavanje privrednih subjekata, za izradu studija zaštite životne sredine (čl 29-61 Uredbe). U tom smislu će primena postojećih ili kreiranje novih ekonomskih instrumenata u oblasti zaštite životne sredine morati da bude u skladu sa propisima o kontroli državne pomoći.

a) analizu efekata zakona (i drugih propisa) i obezbeđivanje uslova za dosledno sprovođenje ove analize, odnosno, realno sagledavanje potencijalnih implikacija propisa koji se donose kao i mogućnosti i dinamike njihovog sprovođenja;

b) usklađivanje nacionalnih propisa sa propisima EU (Izjava o usklađenosti propisa s propisima EU, Tabela o usklađenosti) radi stvaranja uslova za dosledno usaglašavanje nacionalnih propisa sa propisima EU (uključujući pravilno utvrđivanje ciljeva u skladu sa relevantnim propisima EU kao i realnih rokova za ostvarenje definisanih ciljeva);

c) učešće zainteresovanih subjekata, a posebno predstavnika privrede u procesu pripreme i usvajanja propisa, odnosno obezbeđivanje uvažavanja realnih mogućnosti privrede i drugih subjekata za preuzimanje obaveza iz propisa koji se pripremaju za usvajanje;

d) učešće javnosti, radi ustanovljavanja dodatnih mehanizama koji bi olakšali pristup informacijama i zaštitu prava javnosti u vezi sa donošenjem i primenom propisa.

**3.** Preispitati postojeće propise u oblasti životne sredine sa stanovišta obaveze obezbeđivanja „visokog nivoa zaštite zdravlja ljudi“, kao jednog od ciljeva definisanih u relevantnim propisima EU. U tom smislu preporučuje se preduzimanje mera radi jačanja horizontalne saradnje nadležnih institucija i obezbeđivanja potpune kompatibilnosti između propisa u oblasti životne sredine i propisa u oblasti zdravlja.

**4.** Razmotriti potrebu uvođenja prakse sistematskog i periodičnog praćenja sprovođenja novouvedenih propisa i njihovih implikacija na različite subjekte sistema radi blagovremenog preduzimanja potrebnih mera i otklanjanja uočenih problema.

**5.** Preduzeti potrebne mere radi otklanjanja postojećih neusaglašenosti između propisa u oblasti životne sredine i drugih relevan-

tnih propisa koji sadrže odredbe koji se odnose na pojedina pitanja iz oblasti životne sredine (npr. Zakon o rudarstvu, Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o energetici).

**6.** Preduzeti potrebne mere radi usaglašavanja relevantnih odredbi Zakona o zaštiti životne sredine i Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

**7.** Preduzeti potrebne mere radi jačanja kapaciteta institucija državne uprave i lokalne samouprave kao i jačanja kapaciteta privrednih subjekata (naročito velikih sistemskih zagađivača) koji imaju obaveze po osnovu donetih propisa, koristeći postojeće mogućnosti (npr. IPA, Taiex, itd).

**8.** Preduzeti potrebne mere radi otklanjanja nesaglasnosti između opredeljenja utvrđenih propisima i onih utvrđenih u relevantnim strateškim dokumentima u cilju obezbeđivanja veće sinhronizacije u donošenju propisa u odnosu na ciljeve utvrđene u strateškim dokumentima u relevantnim oblastima.

**9.** Preduzeti potrebne mere radi daljeg jačanja kapaciteta pravosudnih organa i inspekcije u oblasti životne sredine, uključujući i stalnu obuku tužilaca, sudija i inspektora.

**10.** Preduzeti potrebne mere s ciljem uvođenja predmeta *Ekološko pravo* (ili *Pravo životne sredine*) kao obaveznog predmeta na osnovnim studijama prava na svim fakultetima u Republici Srbiji, a predmeta *Ekonomija životne sredine* na studijama ekonomije. Takođe, preduzeti potrebne mere radi unapređivanja obrazovanja u oblasti energetske efikasnosti s ciljem smanjivanja korišćenja energije prilikom proizvodnje, transporta, skladištenja i potrošnje energije i uticaja energetskog sektora na zagađenje životne sredine.

**11.** Radi stvaranja uslova za obezbeđivanje veće efikasnosti u ostvarivanju ciljeva politike životne sredine i održivog razvoja predlaže se preduzimanje potrebnih mera i aktivnosti koje se odnose na:

- redefinisane i redizajnirane sistema ekonomskih instrumenata (uključujući i proširivanje osnove prihoda eko-fondova na svim nivoima);
- kvantifikovanje potreba za finansijskim sredstvima;
- ukрупnjavanje, podizanje kapaciteta i efikasniji rad lokalnih eko-fondova;
- uvođenje sistematskog praćenja primene ekonomskih instrumenata u Republičkom zavodu za statistiku.

**12.** Predlaže se uvođenje ekonomskih podsticajnih mera (oslobodjenje od nakanda i poreski podsticaji) za sve subjekte koji investiraju u smanjenje zagađenja i uvode čistije tehnologije (investicioni poreski kredit).

**13.** Unapređivanje dosadašnje prakse korišćenja sredstava iz Fonda za zaštitu životne sredine većom ponudom sredstava sa obavezom vraćanja, tj. ponudom povoljnih kredita, naročito davanjem bankarskih garancija za kredite kod domaćih i stranih poslovnih banaka. (Na taj način bi nacionalni eko-fond postepeno prerastao od budžetske u kreditnu instituciju).

**14.** Predlaže se izmena i dopuna postojećih propisa koji regulišu korišćenje sredstava Fonda za zaštitu životne sredine radi eksplicitnijeg vezivanja korišćenja sredstava sa ostvarivanjem ciljeva u oblasti životne sredine i razvoja kao i obezbeđivanja veće transparentnosti trošenja sredstava Fonda.

**15.** Preispitati postojeći sistem kazni za prekršaje, privredne prestupe i krivična dela kako bi one bile potpuno u funkciji ostvarivanja ciljeva politike u oblasti životne sredine, a naročito zadovoljile

kriterijume EU koji se odnose na „efikasnost“, „srazmernost“ i „odvraćajuće“ dejstvo. Preduzeti odgovarajuće mere s ciljem povećanja efikasnosti pravosudnih organa u pokretanju postupaka i izricanju sankcija, uključujući unapređivanje tehnika dokazivanja i uloge veštaka, itd. Razmotriti mogućnosti za uspostavljanje tužila i sudija specijalizovanih za oblast životne sredine.

## PRILOZI



➤ **Prvo zasedanje** - 18. jun, 2010. godine, Novi Sad



➤ **Drugo zasedanje** – 8. oktobar, 2010. godine, Beograd

### > IZDAVAČ

Evropski pokret u Srbiji  
Kralja Milana 31/II  
Tel: 011/3640-174  
Fax:011/3640-202  
office@emins.org  
www.emins.org

### > ZA IZDAVAČA

Maja Bobić

### > UREDNIŠTVO

Evropski pokret u Srbiji

### > EKSPERT RADNE GRUPE

Dragoljub Todić

### > LEKTURA I KOREKTURA

Marija Todorović

### > DIZAJN

Igor Sergej Sandić  
ISS Studio Design, Beograd  
office@issstudiodesign.com

### > ŠTAMPA

Mladost grup, Loznica

### > TIRAŽ

500 kom.

Izražena mišljenja predstavljaju stavove autora i ne izražavaju stavove Evropskog pokreta u Srbiji, Fonda za otvoreno društvo, ISC-a, USAID-a ili Vlade SAD-a.

CIP - Katalogizacija u publikaciji  
Nародна библиотека Србије, Београд



502.14(497.11)

RADNA grupa Ekologija : analize i preporuke / [uredništvo Evropski pokret u Srbiji]. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2010 (Loznica : Mladost grup). - 51 str. : fotogr. ; 21 cm. - (Nacionalni konvent o Evropskoj uniji)

Tiraž 500.

ISBN 978-86-82391-56-2  
1. Европски покрет у Србији (Београд)

COBISS.SR-ID 180971532

[www.eukonvent.org](http://www.eukonvent.org)



**Evropski pokret**  
Srbija



INSTITUTE FOR  
Sustainable  
Communities



FOND ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
FUND FOR AN OPEN SOCIETY, SERBIA