

# Godine prolaze, **mi stojimo**

DESET GODINA OD OTVARANJA  
PRISTUPNIH PREGOVORA  
SRBIJE SA EU



Izveštaj iz senke za Poglavlje 27

**ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE**

APRIL 2023 – APRIL 2024



Poglavlje 27 u Srbiji:  
**Godine prolaze,  
mi stojimo**

Izveštaj iz senke za Poglavlje 27:  
Životna sredina i klimatske promene

**april 2023 – april 2024**

## Impresum

© Koalicija 27 (2024) Poglavlje 27 u Srbiji: „Godine prolaze, mi stojimo“\*

**Izdavač:** Mladi istraživači Srbije, Beograd

**Urednica:** Milena Antić

**Autori:** Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Centar za unapređenje životne sredine, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, Inženjeri zaštite životne sredine, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu Adria – Srbija (WWF Adria – Serbia)

**Lektura i korektura:** Marijana Milošević

**Dizajn, prelom i priprema:** Mario Marić / Cumulus studio

**Dizajn korica:** Mario Marić / Cumulus studio

**Štampa:** Alta Nova d.o.o.

**Tiraž:** 200

Beograd, 2024

\* Naslov publikacije preuzet je iz teksta pesme „Godine prolaze“ sastava Bajaga i instruktori, sa albuma „Prodavnica tajni“, objavljenog 1988. godine. Autor teksta je Momčilo Bajagić Bajaga.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

340.137:349.6(4-672EU)  
502/504(497.11)

POGLAVLJE 27 u Srbiji: godine prolaze, mi stojimo : izveštaj iz senke za Poglavlje 27 : životna sredina i klimatske pormene : april 2023 – april 2024 / [autori Koalicija 27 - Alternativa za bezbednije hemikalije ... et.al.]. - Beograd : Mladi istraživači Srbije, 2024 (Beograd : Alta Nova). - 296 str.; 22 cm

Tiraž 200. - Prilozi: str. 264-[300]. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 262-263.

ISBN 978-86-82085-44-7

а) Право заштите окoline -- Хармонизација -- Европска унија -- Србија б) Животна средина -- Међународна заштита -- Србија

COBISS.SR-ID 155821577



Podrška reformama u životnoj sredini



Mladi  
istraživači  
Srbije  
Volonterski servis Srbije



BOŠ  
BEOGRADSKA  
OTVORENA  
ŠKOLA



Environment  
Engineering group  
INŽENJERI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE



CENTAR ZA UNAPREĐENJE  
ŽIVOTNE SREDINE



DRUŠTVO ZA ZAŠTITU I  
PROUČAVANJE PTICA SRBIJE



WWF



ALHem  
Alternativa za  
bezbednije  
hemikalije  
Safer  
Chemicals  
Alternative



CAN  
EUROPE

HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
BEOGRAD  
Srbija | Crna Gora | Kosovo

KOALICIJA27

# Sadržaj

<b>Uvod</b>	<b>6</b>
<b>Analiza finansiranja ZŽS u periodu 2014-2023. godine</b>	<b>9</b>
Ulaganja u zaštitu životne sredine u periodu 2014-2023: malо para, malо muzike	
<b>Horizontalno zakonodavstvo</b>	<b>45</b>
Pregled	46
Strateški i zakonodavni okvir	47
Sprovоđenje propisa	52
Pristup informacijama od javnog značaja	59
Finansiranje	66
Preporuke	67
<b>Kvalitet vazduha</b>	<b>71</b>
Pregled	72
Strateški i zakonodavni okvir	73
Sprovоđenje propisa	75
Finansiranje	84
Preporuke	87
<b>Upravljanje otpadom</b>	<b>91</b>
Pregled	92
Strateški i zakonodavni okvir	93
Sprovоđenje propisa	95
Finansiranje	99
Preporuke	101
<b>Kvalitet vode</b>	<b>107</b>
Pregled	108
Strateški i zakonodavni okvir	109
Sprovоđenje propisa	111
Finansiranje	114
Preporuke	117
<b>Zaštita prirode</b>	<b>123</b>
Pregled	124
Strateški i zakonodavni okvir	126

Sprovodenje propisa	132
Finansiranje	138
Preporuke	140
<b>Upravljanje hemikalijama</b>	<b>145</b>
Pregled	146
Strateški i zakonodavni okvir	150
Sprovodenje propisa	159
Finansiranje	169
Preporuke	171
<b>Buka</b>	<b>177</b>
Pregled	178
Strateški i zakonodavni okvir	179
Sprovodenje propisa	180
Finansiranje	184
Preporuke	186
<b>Klimatske promene</b>	<b>191</b>
Pregled	192
Strateški i zakonodavni okvir	193
Sprovodenje propisa	213
Finansiranje	216
Preporuke	218
<b>Šumarstvo</b>	<b>223</b>
Pregled	224
Strateški i zakonodavni okvir	225
Sprovodenje propisa	226
Finansiranje	229
Preporuke	230
<b>Industrijsko zagadenje i upravljanje rizicima</b>	<b>235</b>
Pregled	236
Strateški i zakonodavni okvir	238
Sprovodenje propisa	247
Finansiranje	256
Preporuke	257
<b>Izvori i prilози</b>	<b>261</b>
Izvori	262
Prilog 1	264
Prilog 2	268
Prilog 3	299

# Uvod

Pred čitaocima i čitateljkama je jedanaesti Izveštaj iz senke Koalicije 27 o napretku Srbije u Poglavlju 27 – Životna sredina i klimatske promene. Izveštaj pokriva period od početka maja 2023. do kraja aprila 2024. godine. Ovogodišnji izveštaj naslovili smo „Godine prolaze, mi stojimo”, jer je to ujedno i ocena koju Koalicija 27 daje napretku u ovoj oblasti tokom prethodne decenije.

U međuvremenu, pravne tekovine EU u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena, i šire, održivog razvoja, i dalje se ubrzano produbljuju. Drugim rečima, standardi u ovoj oblasti su „pokretna meta”. Samo u toku perioda izveštavanja desilo se nekoliko ključnih novina koje pokazuju brzinu razvoja regulatornog okvira. EU usvojila je Direktivu o dužnoj pažnji za održivo poslovanje (*The Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD*) koja dopunjava Direktivu o korporativnom izveštavanju (*The Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD*). Ove dve izuzetno važne direktive uređuju oblast poslovanja kompanija u skladu s principima održivosti. Usvojena je i Uredba o krčenju šuma (*Regulation on Deforestation-free Products, EUDR*). Od oktobra 2023. godine počinje i prvi tranzicioni period izveštavanja u okviru evropskog Mehanizma prekograničnog usklajivanja cene ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*). Sve te novine u okviru EU pogodiće kompanije u Srbiji koje posluju sa kompanijama u Evropskoj uniji, bez obzira da li je naš pravni sistem te novine usvojio ili ih nije usvojio. Pokretna meta kreće se brzinom na koju ne možemo uticati, ali možemo slobodno postaviti pitanje da li smo danas, deset godina od početka izveštavanja, bliže ili dalje od nje. U odnosu na takav cilj, bez strateškog pristupa, jasnih ambicija i ulaganja u njih, skromni napredak je nekada samo tapkanje u mestu.

Ono što je sigurno jeste da je za približavanje standarda potrebno veće investiranje u životnu sredinu. Finansiranje životne sredine poslednjih godina redovan je deo našeg izveštavanja. Ove godine odlučili smo da napravimo sistematičniji pregled i te nalaze sumirali smo u poglavljiju „Ulaganja u zaštitu životne sredine

u periodu 2014-2023: Malo para, malo muzike". Zaključak ovog pregleda je da finansiranje životne sredine prethodnih godina ima trend rasta, i u tekućim i u kapitalnim izdacima, ali je ono sporadično, ne prati plan i program, nije usklađeno s potrebom za novim kadrovima, niti se njihovi rezultati evaluiraju u odnosu na više strateške ciljeve.

Analiza pokazuje da je u prethodnoj deceniji država u životnu sredinu uložila tek oko 30% sredstava koje je planirala da uloži u Nacionalnoj strategiji Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine iz 2011. godine, a samo 20% u investicije u infrastrukturu (kapitalni izdaci). To je daleko ispod nivoa ulaganja potrebnog da bi se postigao značajan napredak u usklađivanju sa evropskim pravnim tekovinama.

Institucionalni preduslovi za sistematično ulaganje u životnu sredinu i dalje ne postoje, jer je ukinut Zeleni fond, koji je do 2021. godine funkcionišao ne kao nezavisna institucija već kao budžetska linija. Podsećamo, Fond za zaštitu životne sredine osnovan je 2009. godine, kao institucija nadležna za poslove prihodovanja sredstava od ekoloških taksi i naknada i njihovo ulaganje u projekte unapređenja životne sredine. Time se institucionalizovalo načelo „zagadživač plaća”, jer su firme obveznice direktno uplaćivale naknade u budžet Fonda, odakle su sredstva usmeravana u projekte putem tendera. U septembru 2012. donet je Zakon o prestanku važenja Fonda za zaštitu životne sredine, a ekološka taksa postaje prihod republičkog budžeta. Od 2017. godine Zeleni fond je postao budžetski fond kako bi se sredstva namenjena aktivnostima unapređenja životne sredine mogla transparentnije evidentirati. U Zakonu o budžetu za 2021. godinu Zeleni fond više nije postojao.

Ukoliko želimo da se približimo standardima EU koji se sve više produbljaju, neophodno je da stvorimo institucionalne preduslove i finansijske mehanizme koje će te promene konzistentno podržavati, kao i kadrove koji će te procese sprovoditi.

---

Koaliciju 27 čini osam organizacija: Alternativa za bezbednije hemikalije, Beogradska otvorena škola, Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije, Mreža za klimatske akcije Evrope (CAN Europe), Centar za unapređenje životne sredine, Inženjeri zaštite životne sredine, Mladi istraživači Srbije i Svetska organizacija za prirodu Adria - Srbija (WWF Adria - Serbia).

Izveštaj obuhvata deset tematskih oblasti: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštitu prirode, upravljanje hemikalijama, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, buka, klimatske promene i šumarstvo. S obzirom na to da šumarstvo ima veliki uticaj na brojne oblasti u životnoj sredini (zaštita prirode, klimatske promene i dr.), u ovogodišnjem izveštaju (kao i u prethodnim) dat je pregled i te oblasti. Izveštaj se ne bavi pitanjima civilne zaštite. U svakoj tematskoj oblasti razmatra se razvoj događaja u doноšењу javnih politika i zakonodavstva, sprovođenje propisa i finansiranje, a daju se i preporuke za unapređenje procesa.

Izveštaj sadrži i priloge:

- 1.** Listu skraćenica;
- 2.** Uporednu tabelu preporuka iz prethodnog izveštaja Koalicije 27 i ovogodišnjeg izveštaja;
- 3.** Objašnjenje korišćenih metodologija i spisak autora (organizacija) za svaku oblast;
- 4.** Zelene karte daju informacije na koji način jedinice lokalne samouprave u Srbiji primenjuju politike i standarde iz oblasti zaštite životne sredine.

Želimo da izrazimo našu zahvalnost organizaciji Društvo mladih istraživača Bor i članovima Savetodavnog odbora Koalicije 27 - Damjanu Rehm Bogunoviću i Goranu Sekuliću (iz organizacije The Nature Conservancy) na doprinosu u izradi Izveštaja, korisnim komentarima i savetima, kao i organizacijama civilnog društva koje su, zajedno sa organizacijama članicama Koalicije 27, kroz projektne aktivnosti učestvovale u prikupljanju podataka u jedinicama lokalne samouprave.



# **Analiza finansiranja ZŽS u periodu 2014-2023. godine**

Ulaganja u zaštitu životne sredine  
u periodu 2014-2023:  
malo para, malo muzike

## Uvod

Početkom 2024. godine navršila se decenija od održavanja Prve međuvladine konferencije između Srbije i Evropske unije, na kojoj je Srbija napokon dobila zeleno svetlo da otpočne zvanične pregovore o pridruživanju EU. Premda su brojne pripremne radnje počele još sredinom prve decenije 21. veka, tek od 2014. godine proces evrointegracija podignut je na viši politički nivo, koji je podrazumevao ne samo redovno već i mnogo ozbiljnije praćenje usklađenosti domaćih propisa s pravnim tekovinama EU, razvrstanih u 35 pregovaračkih poglavlja. Zbog kompleksnosti, od početka je bilo jasno da će za uspešno pregovaranje o Poglavlju 27: Životna sredina i klimatske promene biti neophodna posebna politička i administrativna pažnja, uključujući i aktivno učešće civilnog društva i šire stručne javnosti. U prilog tome govori činjenica da se čak trećina ukupnog zakonodavstva EU koje zemlje kandidati moraju najpre da transponuju, a zatim i primene, odnosi upravo na Poglavlje 27. Takođe, ovo pregovaračko poglavlje prepoznato je kao jedno od skupljih – za Srbiju potencijalno i više nego inače zbog prilično zapuštene infrastrukture u ovoj oblasti. Naime, zaštita životne sredine (ZŽS) godinama pre dobijanja statusa zemlje kandidata doživljavana kao luksuz koji Srbija ne može sebi priuštiti, zbog čega je na političkoj agendi skoro isključivo bilo mesta samo za probleme ekonomskog razvoja i socijalna pitanja. Sve su ovo razlozi zbog kojih je aproksimacija u oblasti ZŽS po pravilu izazovan i dugotrajan proces. Na primer, zemljama Centralne i Istočne Evrope (CIE) koje su postale članice EU u 2004. i 2007. bilo je potrebno osam do deset godina da ovaj proces privedu kraju. Imajući u vidu da se Srbija sad već punu deceniju nalazi na istom putu, čini se da je ovo pravi trenutak da se postavi pitanje: koliko daleko se odmaklo od 2014. do danas?

Godišnji izveštaji Evropske komisije o napretku,<sup>1</sup> svi dosadašnji izveštaji iz senke Koalicije 27 za Poglavlje 27<sup>2</sup> i brojne druge analize relevantnih institucija nedvosmisleno ukazuju da je napredak tokom perioda 2014–2023. bio više nego skroman. Nepovoljnu ocenu u izvesnoj meri zasluzuju sve dimenzije procesa aproksimacije – bilo da je reč o očekivanom poboljšanju stanja životne sredine,

1 <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/godisnji-izvestaji-ek/>

2 <https://www.koalicija27.org/izvestaji-iz-senke/>

stepenu transpozicije pravnih tekovina EU u domaće zakonodavstvo<sup>3</sup> ili ospozljivenosti domaćih institucija da obezbede njihovu efikasnu primenu na terenu. Pored očiglednog manjka političke volje da se rešavanje nagomilanih problema u životnoj sredini postavi u vrh liste državnih prioriteta, verovatno glavni krivac za ovako razočaravajuće rezultate je to što su finansijska ulaganja u ZŽS u ovom periodu, uprkos ambicioznim planovima, ipak ostala na konstantno niskom nivou. U fokusu ove analize upravo su ekonomski i finansijski aspekt aproksimacije u ovoj oblasti, a osnovno istraživačko pitanje je: koliko je Srbija trebalo da uloži, a koliko je zaista uložila u ZŽS u proteklih deset godina? Već na samom početku važno je istaći da u Srbiji još uvek nije uspostavljeno sveobuhvatno praćenje finansijskih ulaganja u zaštitu životne sredine na nivou nacionalne ekonomije po metodologiji koju Evrostat primenjuje za zemlje članice EU. Posledično, da bi se odgovorilo na postavljeno pitanje, analizirani su procenjeni troškovi u sektoru životne sredine koje objavljuje Republički zavod za statistiku,<sup>4</sup> a zatim i rashodi republičkog budžeta za ZŽS od 2014. do 2023. godine.

Pre same analize dosad utrošenih finansijskih sredstava, neophodno je razmotriti koliko je Srbiju uopšte trebalo da košta usvajanje pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27. Uprkos tome što je u međuvremenu usvojeno nekoliko sektorskih strategija u kojima postoje ažurirane procene potrebnih ulaganja po oblastima životne sredine, u ovoj analizi je kao relevantan uzet finansijski plan iz Nacionalne strategije Republike Srbije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine (NEAS), koja je usvojena u decembru 2011. godine.<sup>5</sup> Ovaj strateški dokument trebalo je da predstavlja krovni okvir i vodič za usvajanje pravnih tekovina EU u ovoj oblasti, a predviđao je rokove i konkretne korake za napredak Srbije na tri koloseka istovremeno:

---

3 Tačno je da je u delu transpozicije EU propisa u domaće zakonodavstvo Srbija zaista ostvarila značajan napredak u prethodnih deset godina, ali prema prvočitnom planu iz Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine taj proces trebalo je da bude završen još 2014. godine.

4 Podaci o troškovima zaštite životne sredine koje objavljuje Republički zavod za statistiku dobijaju se na osnovu statističkog istraživanja koje obuhvata relativno veliki uzorak privrednih subjekata, ali koje ne pruža potpun uvid u ukupne nacionalne troškove u ovom sektoru u skladu s metodologijom Evrostata. Otuda postoji mogućnost da su ulaganja u ZŽS pojedinih institucionalnih sektora u izvezenoj meri potcenjena, ali postojeći podaci predstavljaju najbolju dostupnu procenu ukupnih troškova ZŽS u Republici Srbiji.

5 [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2011\\_10/t10\\_0349.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2011_10/t10_0349.htm)

1. transpozicija propisa EU u oblasti ZŽS u domaće zakonodavstvo;
2. jačanje institucionalnih kapaciteta za implementaciju, monitoring i primenu propisa EU;
3. izgradnja nedostajuće infrastrukture u sektoru životne sredine, bez koje nije moguće obezbediti poštovanje EU regulative u praksi.

Postoji nekoliko razloga zbog kojih troškovi aproksimacije iz NAES-a u analitičkom smislu predstavljaju dobru, doduše približnu, meru sredstava koje je Srbija trebalo da uloži u ZŽS od 2014. do danas. Najpre, u ovom dokumentu troškovi su procenjeni na sveobuhvatan i konzistentan način, jasno je prikazana njihova raspodela po glavnim oblastima i vrstama (administrativni, operativni i kapitalni izdaci), pri čemu je tokom većeg dela analiziranog perioda to ujedno i bila najbolja zvanična i javno dostupna procena neophodnih ulaganja u ZŽS. Međutim, posmatrano iz današnje perspektive, procena troškova aproksimacije koja je izrađena krajem 2011. izvesno je konzervativna. Naime, ovaj finansijski plan nije obuhvatio brojne promene politika u oblasti ZŽS u EU koje su se u međuvremenu desile, a koje su automatski postale obaveza i Srbije kao zemlje kandidata. Da je reč o konzervativnoj proceni troškova potvrđuju i podaci koji se mogu pronaći u novijim sektorskim strategijama i specifičnim planovima za implementaciju pojedinačnih direktiva (DSIP), uključujući i procene koje su date u Strategiji zaštite životne sredine koja je trenutno u pripremi.<sup>6</sup> Imajući sve to u vidu, finansijski plan iz NAES-a jeste bio veoma ambiciozan i najavljuje radikalni zaokret u odnosu na novac koji je Srbija dotad ulagala u ZŽS, ali u najboljem slučaju predstavlja donju granicu ukupnih troškova usvajanja svih pravnih tekovina EU u ovoj oblasti i konačna suma sad je već izvesno veća.

Polazeći od zatečenog stanja infrastrukture u životnoj sredini i ekstrapolacije iskustava uporedivih zemalja CIE koje su prethodno već postale članice EU, u NAES-u je procenjeno da bi ukupni troškovi Srbije za ispunjavanje zahteva u okviru Poglavlja 27 mogli da iznose oko 10,6 milijardi evra do 2030. godine. Nešto više od polovine ovog iznosa odnosilo se na kapitalne izdatke za izgradnju nedostajuće infrastrukture (oko 5,5 milijardi evra), dok su administrativni

---

<sup>6</sup> Prema još uvek preliminarnim procenama iz Nacrta, za sprovodenje aktivnosti planiranih Strategijom zaštite životne sredine biće potrebno gotovo 20 milijardi evra u periodu od 2024. do 2033. godine.

i operativni troškovi aproksimacije zbirno procenjeni na 5,1 milijardu evra.<sup>7</sup> Posmatrano po pojedinačnim sektorima, ubedljivo najveća finansijska sredstva trebalo je odvojiti za kvalitet voda – oko 5,5 milijardi evra, što je činilo 53% ukupnih troškova aproksimacije. Nešto više od četvrtine procenjenih finansijskih sredstava bilo je predviđeno za sektor otpada (2,8 milijardi evra), oko 15% za rešavanje industrijskog zagađenja (1,3 milijarde evra) i približno 6% ukupnog iznosa za ostale sektore – kvalitet vazduha i klimatske promene, zaštitu prirode i hemikalije i GMO. Na osnovu podataka datih u NAES-u obračunat je deo procenjenih iznosa koji se odnosi na period 2014–2023, pri čemu je za sprovodenje ove komparativne analize neophodno izvršiti dve metodološke korekcije podataka koje su ukratko obrazložene u nastavku.

- Prikazani troškovi aproksimacije u oblasti ZŽS od 10,6 milijardi evra predstavljaju neto sadašnju vrednost novčanih tokova do 2030. godine i potrebno ih je prevesti u nominalne iznose. Neto sadašnja vrednost (NSV) je koncept koji se standardno koristi u finansijama za izražavanje vrednosti budućih novčanih tokova, kako bi se ublažile distorzije koje se javljaju zbog promene vrednosti novca tokom vremena (npr. kupovna moć evra ili dinara s vremenom opada zbog inflacije). Svođenje na sadašnju vrednost podrazumeva diskontovanje višegodišnjih novčanih tokova po određenoj stopi (u NAES-u je izabrana godišnja stopa otpisa od 5% po uzoru na tadašnju praksu u EU), zbog čega je NSV budućih troškova u opštem slučaju manja od njihovog nominalnog iznosa. Na konkretnom primeru procenjenih troškova aproksimacije do 2030. godine, njihova NSV od 10,6 milijardi evra zapravo bi odgovarala nominalnim plaćanjima od skoro 18 milijardi evra. Kad je reč o periodu 2014–2023, koji je u fokusu ove analize, ovako preračunata nominalna vrednost troškova aproksimacije iz NAES-a iznosi oko 11,4 milijardi evra – i to je zapravo iznos koji je trebalo da

---

7 Administrativni troškovi procenjeni su na nešto preko 500 miliona evra, a uključuju rashode zbog planiranog povećanja broja zaposlenih na poslovima ZŽS (poput plata, doprinosa za socijalno osiguranje ili dodatnih obuka), ali i druge povezane izdatke kao što su obezbeđivanje dodatnog kancelarijskog prostora, opreme, laboratorija i dr. Operativni troškovi (oko 4,6 milijardi evra) predstavljaju ukupne tekuće izdatke u vezi sa sprovodenjem novih propisa, uključujući i sredstva potrebna za održavanje novoizgrađene infrastrukture.

bude uložen u ZŽS da je proces aproksimacije tekao u skladu s prvobitnim planom.

- Troškovi aproksimacije u oblasti ZŽS trebalo je da budu veći deo, ali nisu jednaki ukupnim očekivanim izdacima za ovaj sektor od 2014. do danas. Predviđene troškove za aproksimaciju Srbije u oblasti ZŽS trebalo bi razlikovati od ukupnih izdataka u ovom sektoru, zbog toga što je jedan deo novca bio potreban za finansiranje postojećih nacionalnih politika. Drugim rečima, ukupni troškovi za ZŽS u periodu 2014–2023. predstavljaju zbir iznosa koji je Srbija izdvajala za ovaj resor pre formalnog početka usvajanja pravnih tekovina EU i dodatnih finansijskih napora potrebnih za njihovu punu implementaciju. Na osnovu analize izdataka za ZŽS od 2009. do 2011. u NAES-u je procenjeno da ta „nacionalna komponenta“ troškova u ovom sektoru iznosi oko 0,4% BDP-a godišnje. Približno polovina procenjenog iznosa odnosila se na domaće politike u sektoru otpada, oko 20% je odlazilo za kvalitet voda i oko 30% novca bilo je potrebno za sprovođenje nacionalnih propisa u ostalim sektorima. To praktično znači da bi Srbija tokom perioda 2014–2023. najverovatnije uložila barem 1,8 milijardi evra u sektor ZŽS i bez dodatnog usklađivanja s propisima EU.

## Analiza troškova zaštite životne sredine za period od 2014. do 2023. godine

Troškovi zaštite životne sredine u Republici Srbiji su, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku (RZS), dostigli iznos od nešto preko 4 milijarde evra u periodu 2014–2023.<sup>8</sup> Od toga, skoro dve trećine (2,6 milijardi evra) odnosi se na tekuće izdatke koji obuhvataju operativne i administrativne troškove, dok su investicije u sektoru životne sredine kumulativno iznosile oko 1,4 milijarde evra. Posmatrano po pojedinačnim oblastima, ubedljivo najveći

<sup>8</sup> Konačni podaci o troškovima ZŽS u 2023. godini još uvek nisu dostupni, a prema kalendaru RZS biće javno objavljeni 15. novembra 2024. Za potrebe ove analize nezavisno je projektovan nivo troškova ZŽS u 2023. na osnovu rastućeg trenda iz prethodnih nekoliko godina, uzimajući u obzir i druge povezane izvore podataka, poput državnih rashoda u ovom sektoru iz završnog računa budžeta Republike Srbije za 2023. godinu. Podaci za period od 2014. do 2022. godine preuzeti su sa sajta RZS (<https://www.stat.gov.rs/oblasti/zivotna-sredina/>).

deo sredstava izdvojen je za upravljanje otpadom, preko 2,2 milijarde evra, što je dominantno bilo posledica relativno visokih tekućih izdataka u ovom sektoru (oko 1,8 milijardi evra). Za zaštitu vazduha od zagađenja Srbija je, u posmatranom periodu, potrošila blizu 750 miliona evra, dok je za zaštitu voda od zagađivanja izdvojeno nešto preko pola milijarde evra. Troškovi u preostalim sektorima životne sredine zbirno su dostigli iznos od nepunih 500 miliona evra.<sup>9</sup>

Dostupni podaci sugerisu da je Srbija u proteklih deset godina za zaštitu životne sredine potrošila tek oko 30% sredstava u odnosu na okvirni finansijski plan iz NAES-a. Kao što je istaknuto u uvodnom delu, za finansiranje domaćih politika u periodu 2014–2023. trebalo je izdvojiti oko 1,8 milijardi evra, a za dosledno sprovođenje plana aproksimacije iz NAES-a još 11,4 milijarde evra – odakle sledi da su bila potrebna ukupna ulaganja u iznosu od oko 13,2 milijarde evra. S obzirom na to da su dosadašnji izdaci za ZŽS iznosili nešto preko 4 milijarde evra, posmatrano iz finansijskog ugla može se zaključiti da Srbija za deset godina još uvek nije prešla ni trećinu puta do pune primene pravnih tekovina EU u ovom sektoru. Pritom, ova ocena je po svemu sudeći optimistična, budući da je sam plan iz NAES-a prilično konzervativan i da su troškovi aproksimacije Srbije u međuvremenu dodatno porasli zbog razvoja novih politika u EU.

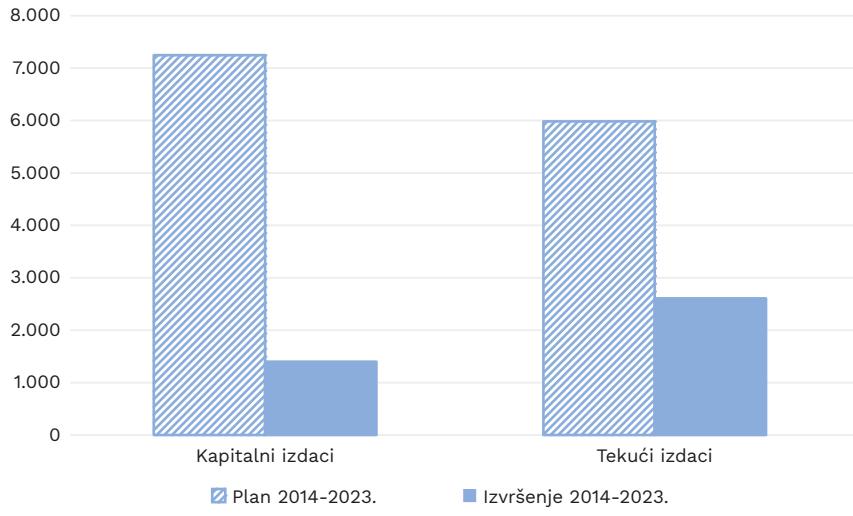
Naročito veliko podbacivanje u odnosu na prvobitni plan beleži se kod kapitalnih izdataka, koji su bili neophodni za izgradnju nedostajuće infrastrukture u sektoru životne sredine. Naime, zbog prilično loše početne pozicije Srbije finansijski plan iz NAES-a opravданo je predviđao znatna sredstva za investicije u infrastrukturu – do 2023. godine kumulativno oko 7,2 milijarde evra. Međutim, ukupni kapitalni izdaci iznosili su svega oko 1,4 milijarde evra, što znači da je u posmatranom periodu izvršeno tek oko 20% potrebnih investicija (**Grafikon 1**). Posledično, Srbija i danas poražavajuće zaostaje po kvalitetu i dostupnosti osnovne infrastrukture u sektoru životne sredine, ne samo u odnosu na razvijene zemlje EU već i u poređenju s nama bližim zemljama CIE.<sup>10</sup> Zbog hronično

9 Za Zaštitu prirode izdvojeno je oko 160 miliona evra, za Zaštitu od buke i vibracije oko devet miliona evra, dok je za ostale aktivnosti u oblasti ZŽS potrošeno u zbiru oko 320 miliona evra.

10 Postoje brojni pokazatelji koji potvrđuju iznetu ocenu: u Srbiji priključak na javnu kanalizacionu mrežu ima oko 2/3 stanovnika (u CIE preko 85%), svega 16% stanovnika je obuhvaćeno barem nekim vidom preradom otpadnih voda (u CIE oko 85% a u EU preko 90%), samo 15% komunalnih otpadnih voda prečišćava se barem sekundarnim tretmanom (u CIE oko 70%, u EU oko 80%), čak 95% komunalnog i industrijskog otpada odlaže se na deponije bez bilo kakvog tretmana (u CIE i EU 30%-40%) i dr.

niskih investicija u upravljanje otpadom, prečišćavanje otpadnih voda, izgradnju kanalizacione mreže, smanjenje zagađenja vazduha i druge mere za zaštitu životne sredine, i posle deset godina od formalnog početka aproksimacije, u ovoj oblasti Srbija je po mnogim pokazateljima jedna od najzagađenijih zemalja u Evropi. Podbacivanje u odnosu na plan kod tekućih izdataka za ZŽS nije bilo tako dramatično izraženo kao kod kapitalnih, ali je svakako bilo veliko. U periodu 2014-2023. ukupni tekući izdaci iznosili su oko 2,6 milijardi evra, a doslednim sprovodenjem plana iz NAES-a moglo se očekivati da će narasti na gotovo šest milijardi evra – što znači da je procenat izvršenja bio blizu 45%. Međutim, u odsustvu većih novih infrastrukturnih ulaganja značajan deo tekućih izdataka zapravo predstavlja troškove funkcionisanja postojećih kapaciteta u sektoru komunalnih usluga, zbog čega se dosadašnja potrošena sredstva dobrim delom mogu pripisati finansiranju domaćih politika u sektoru ZŽS.

**Grafikon 1:** Kapitalni i tekući izdaci za ZŽS, 2014-2023,  
plan vs. izvršenje (u milionima evra)



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz NAES-a i RZS

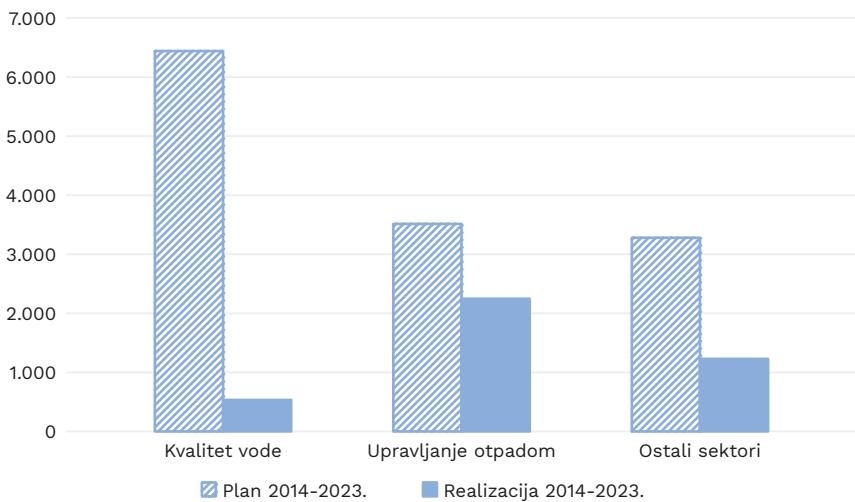
**Upravljanje vodama**, a posebno zaštita voda od zagađivanja, donedavno je bila prilično neuređena oblast u Srbiji. Tek u prethodnih nekoliko godina zaokružen je strateški okvir u ovoj oblasti, koji je u većoj meri usklađen sa zahtevima EU i principima Okvirne direktive o vodama. Najpre je 2018. usvojena Strategija upravljanja vodama za teritoriju Republike Srbije do 2034. godine, a tek prošle godine usvojen je i Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2027. godine. Otuda nije iznenađenje što je upravo u ovom sektoru, koji je inače ocenjen kao finansijski najzahtevniji, zabeleženo najveće podbacivanje u ulaganjima (**Grafikon 2**). Naime, prema finansijskom planu iz NAES-a, za poboljšanje kvaliteta voda trebalo je uložiti blizu 6,5 milijardi evra u periodu 2014–2023, a izvršeno je tek nešto preko pola milijarde, dakle, ni 10%.

Kod **upravljanja otpadom** procenat realizacije bio je dosta veći (oko 65%), budući da su stvarni troškovi iznosili oko 2,2 milijarde evra od ukupno planiranih 3,5 milijardi evra. Međutim, problem u ovom sektoru je to što jaz u ulaganjima velikim delom potiče od nedovoljnih kapitalnih izdataka, zbog čega Srbija uprkos značajnim troškovima još uvek nije ni blizu uspostavljanja efikasnog sistema za upravljanje otpadom koji bi počivao na principima cirkularne ekonomije. Iako su u protekloj deceniji ostvarena određena unapređenja u sektoru otpada, glavni izazovi još uvek nisu rešeni: svega polovina prikupljenog i deponovanog otpada završi na deponijama koje zadovoljavaju sanitарне zahteve, od planiranih 26 regionalnih deponija u upotrebi je samo deset,<sup>11</sup> broj divljih deponija polako se smanjuje, ali je i dalje ogroman (prema podacima AZŽS oko 2.700 u 2022. godini), sistem za ponovnu upotrebu otpada jedva je i tek mestimično razvijen i dr. Troškovi u ostalim sektorima ZŽS zbirno su dostigli približno trećinu iznosa koji je bio predviđen u NAES-u: oko 1,2 milijarde od planiranih 3,3 milijarde evra.

---

<sup>11</sup> Uz dve opštinske deponije koje ispunjavaju propisane standarde dolazi se do svega 12 sanitarnih deponija u Srbiji. Pritom, i one funkcionišu uz brojne probleme i često predstavljaju rizik po životnu sredinu i zdravlje stanovništva, a poslednji veliki ekološki incident bio je požar na regionalnoj deponiji „Duboko“ kod Užica tokom maja 2024. godine.

**Grafikon 2:** Izdaci za ZŽS po sektorima, 2014–2023,  
plan vs. izvršenje (u milionima evra)



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz NAES-a i RZS

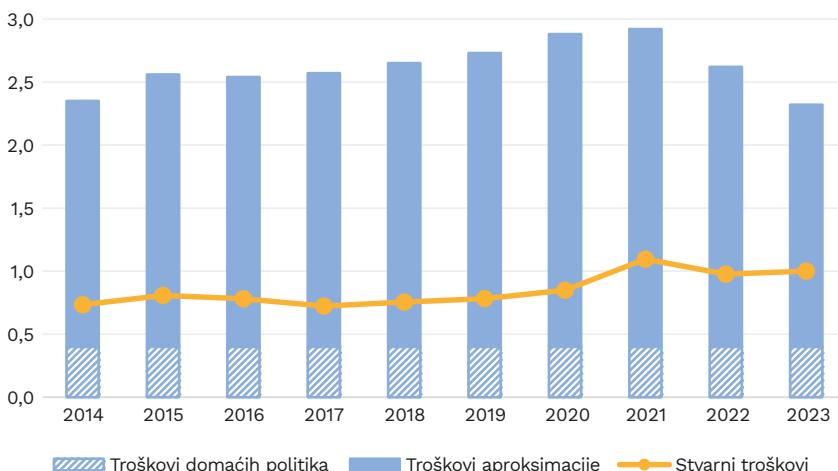
Napomena: Skoro trećina procenjenih troškova za sektor upravljanja vodama u finansijskom planu u NAES-u odnosila se na poboljšanje kvaliteta vode za piće, što RZS ne uključuje u račun troškova ZŽS, tako da u ovom slučaju prikazani iznosi nisu sasvim uporedivi. Međutim, čak i ako korigujemo plan i isključimo procenjene troškove aproksimacije koji se odnose na poboljšanje kvaliteta vode za piće, može se zaključiti da je procenat realizacije troškova u ovom sektoru bio svega oko 12%.

Godišnji izdaci za ZŽS blago su porasli u periodu 2014–2023. i nominalno i kao procenat BDP-a, ali je to povećanje bilo znatno manje od potrebnog da bi se Srbija značajnije približila ispunjavanju zahteva EU u ovoj oblasti. Nominalni troškovi za ZŽS povećani su od 2014. godine više nego dvostruko – sa 260 miliona evra na procenjenih oko 640 miliona evra u 2023. godini.<sup>12</sup> S druge strane, njihov relativni rast u odnosu na BDP očekivano je bio manje izražen: nakon prilično stabilnog nivoa izdataka za ZŽS od 0,7%–0,8% BDP-a u periodu 2014–2020, od 2021. godine došlo je do njihovog skoka na oko 1% BDP-a godišnje. Premda je

<sup>12</sup> Za 2023. godinu je prepostavljeno povećanje ukupnih ulaganja u ZŽS za oko 50 miliona evra u odnosu na 2022. godinu, u kojoj su troškovi ZŽS iznosili blizu 590 miliona evra.

to svakako korak u dobrom smeru, **Grafikon 3** potvrđuje da je to daleko ispod nivoa ulaganja koji bi omogućio primetnu aproksimaciju Srbije u sektoru životne sredine. Naime, pod pretpostavkom doslednog sprovođenja mera planiranih u NAES-u, godišnji izdaci za ZŽS tokom perioda 2014-2023. trebalo je da se kreću u rasponu 2%-3% BDP-a. Iz pozicije trenutnog nivoa ulaganja Srbije u ovaj sektor, plan iz NAES-a možda se čini i kao preterano ambiciozan, ali važno je naglasiti da je to već duže vreme uobičajen nivo troškova ZŽS u uporedivim zemljama CIE (u periodu 2014-2022. prosečno oko 2% BDP-a).<sup>13</sup> Srbija vidno zaostaje po dostupnosti bazične infrastrukture u odnosu na region CIE i da bi se taj jaz smanjio, potrebno je da godišnja ulaganja u ZŽS u određenom periodu budu nešto iznad proseka ovih zemalja. Međutim, to se ni izbliza nije desilo – u svim posmatranim godinama stvarni izdaci za ZŽS dostizali su tek trećinu ili blizu polovine iznosa (2023. godina) koji je u NAES-u procenjen kao potreban za usvajanje pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27.

**Grafikon 3:** Stvari i procena potrebnih troškova ZŽS  
u periodu 2014–2023. (u % BDP)



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz NAES-a i RZS

<sup>13</sup> Većina zemalja CIE je u periodu 2014–2023. za životnu sredinu izdvajala nešto iznad 2% BDP-a godišnje. Najmanje troškove ZŽS imale su Letonija (prosečno 1,2% godišnje) i Mađarska (1,5% BDP-a), dok je najveće izdatke ostvarila Češka (prosečno čak 3% BDP-a).

Napomena: U skladu s metodologijom koja je primenjena u NAES-u, troškovi domaćih politika zadržani su na nivou od 0,4% BDP-a tokom čitavog analiziranog perioda.

Realizacija ambicioznog plana troškova iz NAES-a zahtevala je sprovođenje čitavog niza reformskih mera za ekonomsku aproksimaciju u oblasti ZŽS, koje su u suštini bile preduslov za mobilizaciju značajnijih finansijskih resursa i održivo povećanje ulaganja u ovom sektoru. U prvom redu prepoznata je neophodnost snažnog jačanja administrativnih, planskih i finansijskih kapaciteta u resornom ministarstvu i drugim državnim organima u čijoj nadležnosti su poslovi zaštite životne sredine. Takođe, NAES je predviđao dalje restrukturiranje Fonda za zaštitu životne sredine (SEPF) u smeru jačanja implementacije principa „zagađivač plaća“, tj. optimizacije sistema za nadoknadu troškova od krajnjih zagađivača kroz naknade i druge ekonomske instrumente. Na lokalnom nivou glavnu ulogu u procesu aproksimacije trebalo je da imaju javna komunalna preduzeća (JKP). Uz planirano povećanje obima njihovih aktivnosti, proširenje i modernizaciju njihovih usluga, JKP je trebalo da budu glavni kanal za nadoknadu dela troškova aproksimacije od potrošača. Na kraju, i pored svih predviđenih strukturnih mera, postojala je finansijska praznina za realizaciju planiranih aktivnosti koja je trebalo da padne na teret državnog budžeta – i to je upravo deo finansiranja koji će biti obrađen u sledećem odeljku. Detaljna analiza postignutih rezultata u ostalim aspektima ekonomske aproksimacije prevazilazi okvire ove analize, međutim, kao opšta ocena nameće se stav da je napredak u svim pomenutim reformskim oblastima bio vrlo ograničen tokom perioda 2014–2023.

Institucionalni kapaciteti na centralnom i lokalnom nivou vlasti za upravljanje i nadzor u životnoj sredini i dalje su slabi. Jedna od ocena u izveštajima Evropske komisije o napretku koja se ponavlja iz godine u godinu jeste da bi Srbija trebalo značajno da ojača administrativne kapacitete u sektoru ZŽS na svim nivoima vlasti, uključujući inspekcije i pravosudne organe.<sup>14</sup> Postoji veći broj nezavisnih procena o tome koliko zaposlenih na poslovima ZŽS nedostaje Srbiji

---

<sup>14</sup> Ova ocena stoji i u poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku za 2023. godinu. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_23.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_23.pdf)

– npr. Fiskalni savet je u svom izveštaju iz 2018. godine<sup>15</sup> procenio da je još tada postojala urgentna potreba za zapošljavanjem barem nekoliko stotina radnika za obavljanje administrativnih i inspekcijskih poslova, pripremu i realizaciju projekata i transpoziciju evropskih direktiva u domaće zakonodavstvo. Postoji više nezavisnih izvora koji potvrđuju da ovakve preporuke za povećanje broja zaposlenih na poslovima zaštite životne sredine još uvek ni izbliza nisu sprovedene u praksi, što potvrđuju i podaci o kretanju broja zaposlenih u manjem uzorku državnih organa na centralnom nivou vlasti (Ministarstvo ZŽS, Agencija za ZŽS, Zavod za zaštitu prirode Srbije i Republički hidrometeorološki zavod). Prema podacima CROSO u **Tabeli 1**, u periodu 2018–2023. broj zaposlenih u ovim državnim organima povećan je za svega 4%. Pritom, i taj skroman rast dobrim delom bio je rezultat povećanja broja zaposlenih na određeno vreme, a ne radnika sa stalnim zaposlenjem, što može dovesti u pitanje jačanje institucionalnih kapaciteta u dužem roku.

**Tabela 1:** Broj zaposlenih u izabranim državnim organima  
u sektoru ZŽS, 2018–2023

DRŽAVNI ORGAN	2018	2019	2020	2021	2022	2023
MZŽS	294	282	272	317	326	353
AZŽS	92	92	86	88	88	96
Zavod za zaštitu prirode Srbije	76	74	70	76	85	90
RHMZ	565	555	566	535	521	531
<b>UKUPNO</b>	<b>1027</b>	<b>1003</b>	<b>994</b>	<b>1016</b>	<b>1020</b>	<b>1070</b>

**Izvor:** Centralni registar obaveznog socijalnog osiguranja (CROSO)

Uместо planiranog jačanja Fonda za zaštitu životne sredine, ova institucija je ukinuta 2012. godine i uprkos brojnim najavama, suštinski nije ponovo uspostavljena. Fond za zaštitu životne sredine (SEPF) osnovan je 2009. godine kao nezavisno telo Vlade radi obezbeđivanja finansijskih resursa za razvoj i zaštitu životne sredine u skladu s principom „zagadivač plaća“. Međutim, iako je NAES ovu instituciju prepoznala kao važan izvor finansiranja politika u ovoj oblasti, ona je posebnim zakonom ugašena 2012. godine. Ovom odlukom ukinut je namenski karakter nekada koja se naplaćuju od zagadivača u ta sredstva <https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/FS-Investicije-u-zastitu-zivotne-sredine.pdf>

postala su opšti javni prihod, što je u velikoj meri smanjilo transparentnost i onemogućilo praćenje na koji način država troši sredstva koje je naplatila po ovom osnovu. To je, po svemu sudeći, smanjilo i podsticaj za dalju reformu sistema taksi i naknada, što je prema NAES-u trebalo da bude jedna od poluga za generisanje dodatnih finansijskih sredstava. Analiza naplaćenih iznosa od taksi i naknada koje su izvorno predstavljale prihode ugašenog SEPF pokazuje da su oni u čitavom periodu 2014–2023. ostali približno konstantni i iznosili su oko 100 miliona evra godišnje (**Tabela 2**). Posle više najava i kontinuiranih preporuka Evropske komisije da bi Srbija trebalo da operacionalizuje fond za zaštitu životne sredine, nije se stiglo dalje od definisanja posebne budžetske linije Zeleni fond u 2018. godini (preimenovana u Zelena agenda od 2021. godine). Rashodi sa ove budžetske linije finansiraju se iz opštih prihoda budžeta, zbog čega i dalje nije moguće uspostaviti direktnu vezu između naplaćenih naknada za zagađivanje životne sredine i budžetskih izdataka u ovom sektoru.

**Tabela 2:** Projektovani prihodi ugašenog SEPF  
u periodu od 2014. do 2023. godine (u milionima evra)

NAZIV NAKNADE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	UKUPNO
Naknada za sakupljanje, korišćenje i promet zaštićenih vrsta divlje flore, faune i gljiva	0,9	0,6	0,6	0,5	0,8	0,6	1	0,8	1,1	0,9	<b>7,6</b>
Naknada za supstance koje oštećuju ozonski omotač i naknada za plastične polietilenске kese	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	<b>1,3</b>
Naknade za emisije CO <sub>2</sub> , NO <sub>2</sub> , praškaste materije i proizvedeni ili odloženi otpad	41,3	25,3	33,5	47,8	50,7	53,2	27,5	28,1	24,0	16,4	<b>347,9</b>
Naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine	24,6	27,4	26,8	30,6	33,6	15,1	19,2	30,3	29,6	32,3	<b>269,4</b>
Naknada za proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada	22,9	24,3	27,0	30,1	34,1	37,2	36,6	44,8	43,0	48,9	<b>349,0</b>

NAZIV NAKNADE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	UKUPNO
Naknada za ambalažu ili upakovani proizvod koji posle upotrebe postaje ambalažni otpad	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	1,2
UKUPNO	90,1	77,8	88,1	09,4	119,6	106,4	84,6	104,1	98,0	98,6	976,5

**Izvor:** Uprava za trezor, Ministarstvo finansija Republike Srbije

Sveobuhvatna reforma JKP je izostala, kao i strukturna promena tarifne politike u oblasti komunalnih usluga. NAES je kao jednu od većih prepreka za uspešnu ekonomsku aproksimaciju u oblasti ZŽS istakao neefikasno poslovanje JKP, delom i zbog nerealno niskih socijalnih cena komunalnih usluga. Njihov rast je godinama bio ograničen stopom inflacije, što znači da su u realnom iznosu ostajale konstantne ili se čak smanjivale. Zaključak ovog strateškog dokumenta jeste da bi stvaranje ekonomski i finansijski održivih JKP trebalo da bude jedan od glavnih prioriteta Vlade u kratkom i srednjem roku. Međutim, Izveštaj Fiskalnog saveta iz 2017. godine<sup>16</sup> sugeriše da je prolazno vreme u sprovođenju ove reforme bilo izuzetno slabo – godišnji gubici JKP iznosili su oko 200 miliona evra godišnje (koji su morali da se pokrivaju subvencijama iz lokalnih budžeta), a kao glavni uzroci lošeg poslovanja identifikovani su višak zaposlenih, niska naplata potraživanja, tehnički gubici i neekonomске cene. Ozbiljnija reforma JKP izostala je i u periodu posle 2017. godine, a podaci o kretanju indeksa potrošačkih cena sugerisu da nije bilo ni strukturnih promena u politici cena komunalnih usluga. Naime, u periodu 2014–2023. kumulativna stopa inflacije u Srbiji iznosila je oko 50%, dok su cene komunalnih usluga porasle u rasponu 45%–60%. To znači da su cene komunalnih usluga u realnom iznosu ostale gotovo nepromjenjene u odnosu na nivo od pre desetak godina, što svakako nije bilo dovoljno za nadoknadu troškova aproksimacije od krajnjih potrošača u meri u kojoj je to bilo predviđeno u NAES-u.

<sup>16</sup> Fiskalni savet: Lokalne javne finansije: problemi, rizici i preporuke, jun 2017. godine. [https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije\\_%20Problem,\\_%20rizici\\_%20i%20preporuke%20\(2017\).pdf](https://www.fiskalnisavet.rs/doc/analize-stavovi-predlozi/Lokalne%20javne%20finansije_%20Problem,_%20rizici_%20i%20preporuke%20(2017).pdf)

## Analiza budžetskih izdataka za životnu sredinu za period od 2014. do 2023. godine

---

Finansijski plan koji je predstavljen u NAES-u predviđao je da će za usvajanje pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27 biti neophodna znatna sredstva iz državnog budžeta u periodu 2014-2023, čak i pod prepostavkom da se ostali ekonomski aspekti aproksimacije realizuju po planu, uključujući i efikasno povlačenje sredstava iz pretpriступnih EU fondova. Naime, prema prvobitnom planu očekivalo se da Srbija neće moći da dostigne punu nadoknadu troškova funkcionisanja sektora životne sredine iz naknada koje naplaćuje od potrošača i donacija pre 2024. godine, a taj jaz u finansiranju trebalo je popuniti novcem iz državnog budžeta (iz opštih prihoda ili zaduživanja). Budžetski troškovi aproksimacije procenjeni su na nivou od 200 do 400 miliona evra godišnje, odnosno na nešto preko 2,8 milijardi evra ukoliko se posmatra ceo period 2014-2023. Međutim, slično kao u analizi procenjenih troškova ZŽS na nivou čitave ekonomije, i u ovom slučaju postoji tzv. nacionalna komponenta izdataka koja se odnosi na finansiranje postojećih politika u ovom sektoru bez bilo kakvog dodatnog prilagođavanja standardima EU. Zvanične procene troškova domaćih politika koje se finansiraju iz budžeta Republike ne postoje, ali na osnovu analize budžetskih izdataka za životnu sredinu u periodu 2009-2011. (dakle, pre usvajanja NAES-a) može se zaključiti da su oni iznosili barem 30-40 miliona evra godišnje. Čak i uz prepostavku da su stvarni troškovi domaćih politika bliže donjoj granici procenjenog intervala, prema planu iz NAES-a budžetski izdaci za ZŽS trebalo je da premaše tri milijarde evra u analiziranom periodu.

Analiza budžetskih izdataka za ZŽS sprovedena je na javno dostupnim podacima iz Zakona o završnom računu budžeta Republike Srbije od 2014. do 2023. godine. Otežavajuća okolnost u ovoj analizi je to što Srbija još uvek nema dovoljno razvijenu i detaljnu klasifikaciju budžetskih rashoda po funkcijama države, na osnovu koje bi bilo relativno lako identifikovati ukupne izdatke za ZŽS i razvrstati ih po oblastima. Naime, u republičkom budžetu trenutno su obično samo rashodi u nadležnosti resornog ministarstva i Agencije za zaštitu

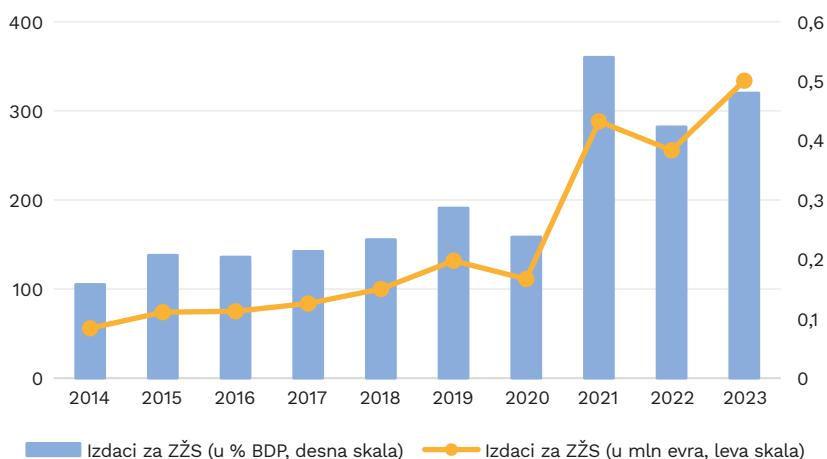
životne sredine konzistentno klasifikovani kao da pripadaju ovom sektoru,<sup>17</sup> dok se troškovi drugih budžetskih korisnika najčešće svrstavaju u druge oblasti, iako suštinski pripadaju životnoj sredini. Na primer, u poslednjih nekoliko godina Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI) bilo je nadležno za realizaciju više projekata u sektoru životne sredine, ali su svi oni po funkcionalnoj klasifikaciji svrstani u sektor saobraćaja. Nezavisnom analizom razdela pojedinačnih budžetskih korisnika, programa i projektnih aktivnosti proširen je obim javnih rashoda koji se može dovesti u direktnu vezu sa zaštitom životne sredine, a za potvrdu krajnje namene finansijskih sredstava korišćene su informacije uz obrazloženja programskog dela budžeta. Dobijene procene iz objektivnih razloga ne mogu biti potpuno precizne, ali su dovoljno indikativne i pogodne za analizu višegodišnjih trendova troškova ZŽS.

Ukupni rashodi budžeta Republike Srbije za zaštitu životne sredine u periodu 2014–2023. dostigli su iznos od blizu 180 milijardi dinara ili oko 1,5 milijardi evra. Posmatrano na godišnjem nivou, izdaci za ZŽS u nominalnom iznosu višestruko su porasli – s nepunih 60 miliona evra na nešto preko 330 miliona evra u 2023. godini. Međutim, kao što se može videti na **Grafikonu 4**, taj rast nije bio toliko izražen ukoliko se posmatra u odnosu na kretanje BDP-a Srbije. Budžetski izdaci za ZŽS u periodu 2014–2020. bili su stabilno niski i iznosili su tek nešto preko 0,2% BDP-a godišnje, a njihovo osetnije povećanje desilo se tek od 2021. godine, do prosečnog nivoa od blizu 0,5% BDP-a. Ovde je interesantno primetiti da su ukupni budžetski izdaci za ZŽS (tekući i kapitalni) sve do 2019. godine bili osetno manji od prihoda koje je država ubirala od naplate naknada za zagađivanje životne sredine, a koji su izvorno činili sredstva ugašenog SEPF (videti **Tabelu 2**).

---

17 Doduše, i u ovom slučaju koristi se samo generička odrednica „560 – Zaštita životne sredine nekласifikovana na drugom mestu”, koja ne govori mnogo o konkretnoj nameni budžetskih sredstava.

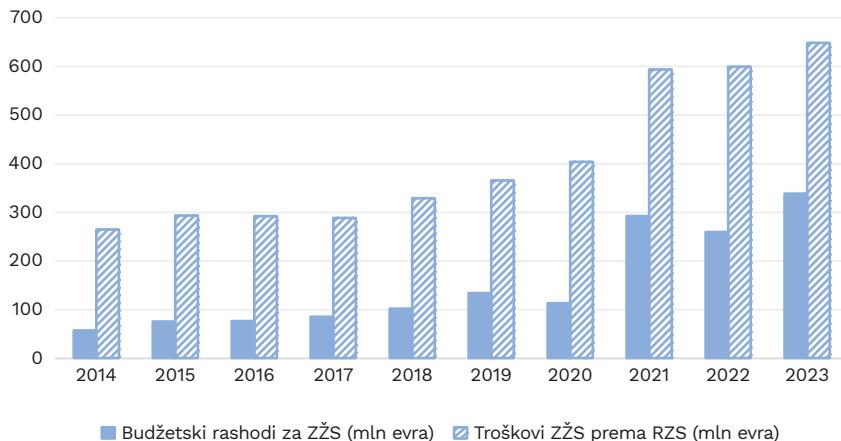
**Grafikon 4:** Rashodi republičkog budžeta za zaštitu životne sredine, 2014–2023.



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike Srbije

Analiza strukture ukupnih rashoda republičkog budžeta sugerije da je u čitavom periodu 2014–2023. udeo troškova za finansiranje politika u sektoru životne sredine bio relativno nizak – činili su u proseku 1,2% godišnjeg budžeta Republike. Ponovo postoji jasna razlika između dva perioda: od 2014. do 2020. godine Vlada je prosečno svega 0,9% rashoda usmeravala u ZŽS, da bi u poslednje tri godine (2021–2023) njihov udeo u ukupnim republičkim rashodima bio gotovo udvostručen (1,7%). Međutim, ono što se izdvaja kao jasan trend jeste da se Srbija sve više oslanja na sredstva republičkog budžeta za finansiranje ZŽS. U 2014. budžetski izdaci bili su na nivou od oko 20% nacionalnih troškova u sektoru zaštite životne sredine, dok su u 2023. godini najverovatnije premašili 50%. Na **Grafikonu 5** jasno se može videti da iza povećanja ukupnih ulaganja u ovom sektoru u proteklih nekoliko godina uglavnom stoje upravo veći izdaci republičkog budžeta, dok je rast ulaganja iz ostalih izvora finansiranja (privredni sektor, JKP, budžeti lokalnih samouprava i dr.) po svemu sudeći bio manje izražen. Činjenica da ostali sektori po rastu ulaganja u ZŽS primetno zaostaju za državnim budžetom iz finansijskog ugla potvrđuje prethodnu ocenu da Srbija jeste ostvarila napredak u transponovanju zahteva EU u domaću regulativu, ali da značajno kasni s njihovom primenom u praksi.

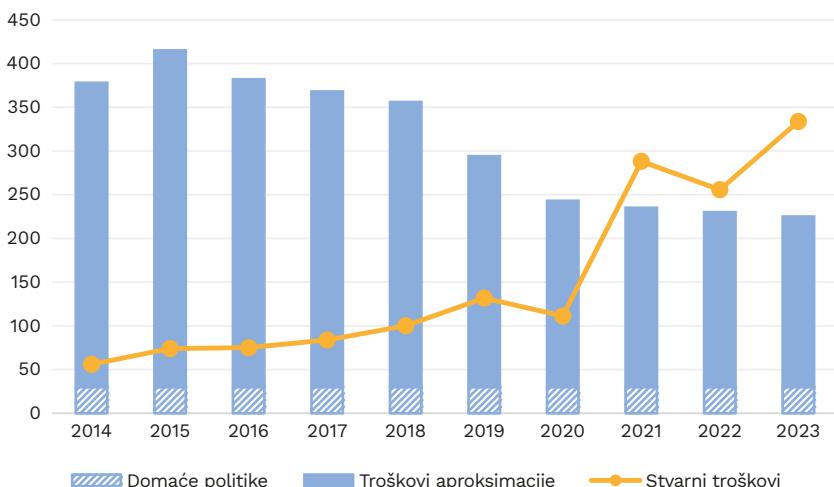
**Grafikon 5:** Rashodi republičkog budžeta vs. procena nacionalnih troškova ZŽS, 2014-2023.



**Izvor:** Završni računi budžeta Republike i RZS, procena autora za nacionalne troškove ZŽS u 2023. godini

U kontekstu procenjenih troškova aproksimacije koje je trebalo finansirati iz državnog budžeta, evidentno je da su budžetski rashodi za zaštitu životne sredine u periodu 2014-2023. bili znatno manji od očekivanih. Već je istaknuto da je dosledno sprovođenje finansijskog plana iz NAES-a zahtevalo sredstva iz državnog budžeta u iznosu od barem tri milijarde evra, dok su stvarni izdaci bili upola manji – oko 1,5 milijardi evra. Godišnji budžetski izdaci su se tek od 2021. zapravo približili nivou koji je bio planiran tokom čitavog analiziranog perioda (**Grafikon 6**). Međutim, trebalo bi imati u vidu da je procena potrebnih budžetskih sredstava iz NAES-a počivala na prepostavci da su uspešno realizovani svi drugi aspekti ekonomske aproksimacije o kojima je bilo reči u prethodnom odeljku – što se ni izbliza nije desilo. Bez snažnije mobilizacije sredstava iz drugih izvora finansiranja, trenutni (i u istorijskoj perspektivi relativno visoki) budžetski rashodi za ZŽS morali bi biti još veći ukoliko se u razumnom roku želi postići implementacija pravnih tekovina EU u okviru Poglavlja 27.

**Grafikon 6:** Stvarni i potrebni budžetski izdaci po NAES-u,  
2014-2023. (u milionima evra)



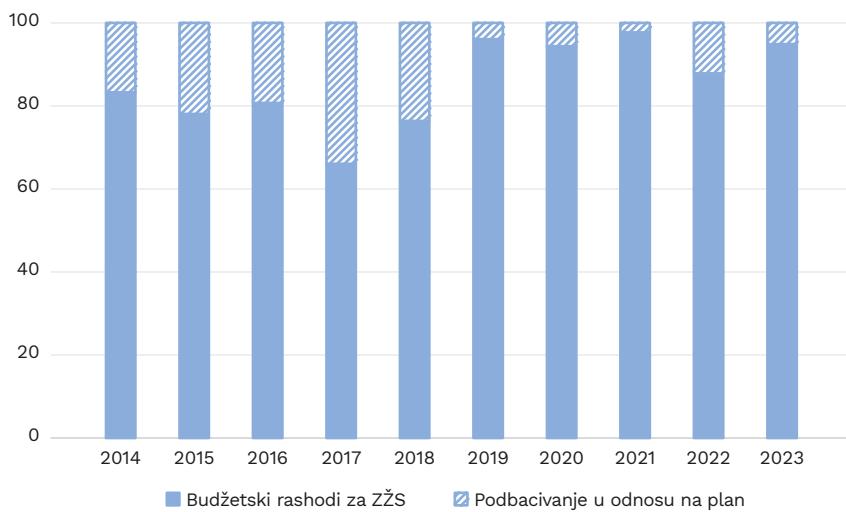
**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike i NAES-a

Pored toga što su budžetski izdaci za ZŽS bili niski, u prvoj polovini analiziranog perioda dodatni problem bio je to što, inače skromni, budžetski planovi nisu efikasno izvršavani. Naime, u periodu 2014-2018. procenat realizacije budžeta za zaštitu životne sredine iznosio je u proseku svega oko 75% (**Grafikon 7**), što znači da nadležni budžetski korisnici nisu uspevali da potroše približno četvrtinu novca koji su imali na raspolaganju.<sup>18</sup> Tipična obrazloženja koja su se mogla čuti u javnosti, da su niska ulaganja u ZŽS bila posledica nezavidne situacije u javnim finansijama Srbije i sprovođenja fiskalne konsolidacije u periodu 2015-2017, najverovatnije su samo delimično tačna. Sprovedene analize sugerisu da je to dobrom delom bio rezultat nemogućnosti nadležnih institucija da efikasno izvrše sve budžetom planirane aktivnosti. Posebno je upočatljiv primer 2017. godine, u kojoj su konačni izdaci bili za trećinu manji od inicijalno planiranih, a kod čak dvadeset projekata za koje su sredstva bila

<sup>18</sup> Podaci o planiranim budžetskim izdacima predstavljaju iznose koji su bili predviđeni u prvobitnom godišnjem budžetu, odnosno u poslednjem rebalansu ukoliko je tokom godine bilo zvaničnih izmena i dopuna inicijalnog Zakona o budžetu.

budžetirana nije potrošen ni dinar.<sup>19</sup> Takođe, jedino ambicioznije popunjavanje radnih mesta na poslovima administracije, upravljanja i inspekcijskog nadzora u životnoj sredini u prethodnih deset godina, prema budžetskim podacima, bilo je planirano upravo u 2017. godini, ali su nova zapošljavanja izostala i na kraju polovina (uvećanih) budžetskih sredstava na stavci troškova za zaposlene nije ni potrošena.

**Grafikon 7:** Planirani vs. izvršeni budžetski rashodi za ZŽS,  
2014–2023. (u %)



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike

U prilog tvrdnji da fiskalna konsolidacija u periodu 2015–2017. godine nije bila osnovni razlog za tadašnja preniska ulaganja u ZŽS govori i činjenica da ovi rashodi isprva nisu povećani ni nakon što je situacija u republičkom budžetu stabilizovana u 2018. godini. Do značajnijeg porasta ulaganja u ZŽS došlo je tek od 2021. godine, međutim, najverovatnije je i to samo delimično rezultat osposobljavanja budžetskih korisnika za efikasno upravljanje većim obimom

19 Kao ilustracija može poslužiti nekoliko većih projekata: Projekat vodosнabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji (oko 2,5 milijardi dinara), Projekat trajnog zbrinjavanja opasnog otpada (205 miliona dinara), projekat proširenja sistema za sakupljanje otpadnih voda u Kulу (150 miliona dinara), Projekat izgradnje glavnog kolektora za PPOV Leskovac (60 miliona dinara), sredstva za uspostavljanje ekološke mreže i Natura 2000 budžetirana su tri godine uzastopno (2016–2018), ali nisu potrošena i dr.

rashoda. Naime, skoro polovina zabeleženog povećanja ulaganja u ZŽS (preko 200 miliona evra u tri godine) ostvareno je kroz realizaciju projekta „Čista Srbija”,<sup>20</sup> koji je formalno u nadležnosti MGSI, a zapravo je deo grupe projekata koji su lex specialis-om iz 2020. godine proglašeni „infrastrukturnim projektima od značaja”. Javno dostupne informacije o ovom programu su vrlo oskudne – nije precizirano šta sve tačno obuhvata i koji su rokovi za završetak radova, niti se njegova realizacija prikazuje dovoljno transparentno da bi se mogla detaljnije pratiti u realnom vremenu.<sup>21</sup> Na osnovu javno dostupnih informacija čini se da je izgradnja kanalizacione infrastrukture i dodatnih kapaciteta za odlaganje čvrstog komunalnog otpada većim delom poverena kineskim partnerima, dok se sa budžetske linije na razdelu MGSI Realizacija infrastrukturnih projekata od značaja za Republiku Srbiju samo isplaćuju sredstva za izvršene radove. S obzirom na to da je realizacija ovog i sličnih projekata delimično ili potpuno izuzeta iz opšte zakonske regulative u oblasti javnih nabavki, eksproprijacije, planiranja i izgradnje, jasno je da ovaj vaninstitucionalni deo povećanja budžetskih izdataka za ZŽS od 2021. nije došao kao rezultat razvoja domaćih kapaciteta.

Jedna od prepostavki na kojoj je počivao plan iz NAES-a bila je pretvaranje ministarstva nadležnog za životnu sredinu (u tom trenutku to je bilo Ministarstvo životne sredine, rудarstva i prostornog planiranja) u glavnu operativnu strukturu za aproksimaciju Srbije u ovom sektoru. Međunarodna iskustva ukazuju da je jačanje kapaciteta i određeni stepen centralizacije nadležnosti u resornom ministarstvu bio presudan korak za bolju koordinaciju aktivnosti i povećanje ulaganja u multisektorskoj oblasti kao što je ZŽS. Sudeći po tome da jedna od preporuka Evropske komisije, koja se već godinama ponavlja, jeste da je potrebno uspostaviti koordiniranu institucionalnu strukturu za obezbeđivanje investicija veličine i kvaliteta koji su Srbiji neophodni,<sup>22</sup> evidentno je da tokom prethodnih desetak godina nije bilo zadovoljavajućeg napretka u ovom delu reforme.

---

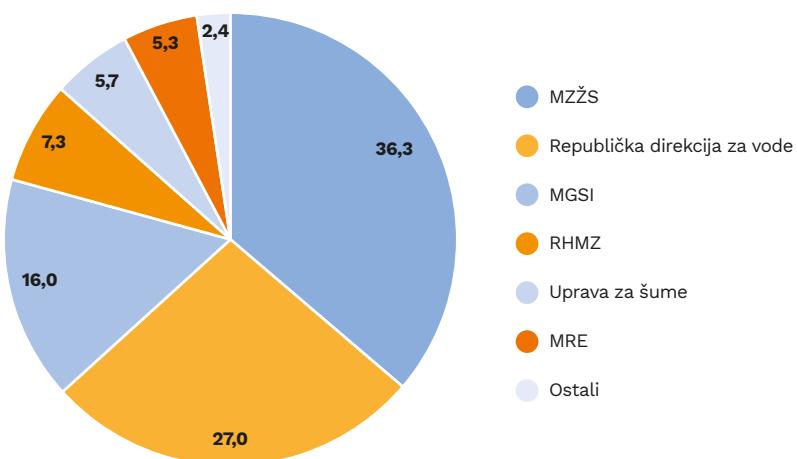
20 O projektu – Projekat „Čista Srbija“. <https://www.cistasrbija.rs>

21 Redak primer zvaničnih informacija o realizaciji projekta „Čista Srbija“ predstavlja nedavno objavljena brošura „100 dana rada MGSI“ koja se može pronaći na sajtu ovog ministarstva. Kako je navedeno, trenutno je započeta druga faza ovog projekta čija je ukupna vrednost procenjena na 216 miliona evra (bez PDV-a), dok dosadašnji procenat realizacije prve faze, čija je ukupna procenjena vrednost oko 337 miliona evra (bez PDV), iznosi 73%.

22 Vidi Radni dokument Komisije: Republika Srbija – Izveštaj za 2022. godinu, oktobar 2022. godine. [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/Serbia\\_Report\\_2022\\_SR.%5B1%5D.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/Serbia_Report_2022_SR.%5B1%5D.pdf)

Analiza budžetskih izdataka u periodu 2014–2023. potvrđuje ocenu da su nadležnosti u sektoru životne sredine u Srbiji verovatno isuviše rascepkeane, što otežava koordinaciju aktivnosti između različitih državnih organa i umanjuje mogućnost njihove specijalizacije za poslove u ovoj oblasti. Naime, troškovi ZŽS u posmatranom periodu finansirani su s razdela čak pet različitih ministarstava i još nekoliko direktnih budžetskih korisnika od kojih je RHMZ raspolagao najvećim resursima. Kao što se može videti na **Grafikonu 8**, najveći deo rashoda (oko 550 miliona evra) finansiran je s razdela MZŽS, uključujući AZŽS i ustanove u oblasti ZŽS (npr. Zavod za zaštitu prirode Srbije), ali su ta sredstva predstavljala tek nešto preko trećine (36,3%) od ukupnih rashoda republičkog budžeta za ovu namenu. Posredstvom Republičke direkcije za vode i Uprave za šume, s razdela Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprihvare isplaćeno je zbirno oko 500 miliona evra (33%). Već je pomenuto da MGSI ima sve važniju ulogu kad je reč o ulaganjima u ZŽS, tako da je s razdela ovog ministarstva potrošeno skoro 250 miliona evra za ovu namenu – najvećim delom u poslednje tri godine. RHMZ kao referentna ustanova za meteorološka, klimatska i hidrološka osmatranja i analize utrošio je od 2014. godine nešto preko 110 miliona evra, što je predstavljalo 7,3% ukupnih budžetskih rashoda za životnu sredinu. U prethodnih nekoliko godina beleži se rast izdataka koji se mogu dovesti u direktnu vezu sa životnom sredinom i klimatskim promenama s razdela Ministarstva rudarstva i energetike (MRE) – kumulativno nešto preko 80 miliona evra za deset godina (5,3%). Rashodi za životnu sredinu svih drugih budžetskih korisnika u zbiru su dostigli blizu 40 miliona evra (2,4%), a najveći deo odnosi se na Ministarstvo (ranije Kancelariju) za javna ulaganja.

**Grafikon 8:** Raspodela rashoda za ZŽS  
po budžetskim korisnicima, 2014-2023. (u %)



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz završnog računa budžeta Republike

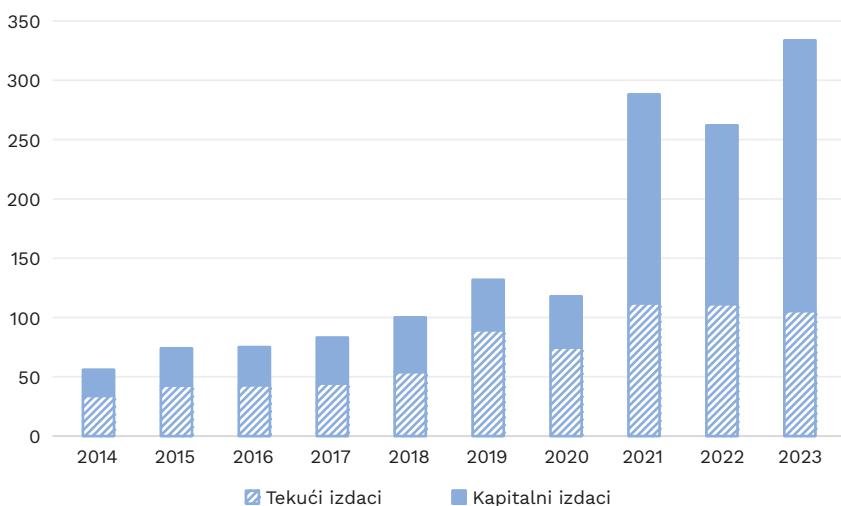
Napomena: Republičkoj direkciji za vode pripisani su troškovi koji su finansirani iz Budžetskog fonda za vode Republike Srbije koji je postojao do 2020. godine, a Upravi za šume izdaci bivših Fondova za šume i razvoj lovstva Republike Srbije (takođe postojali do 2020. godine).

Ekonomска struktura budžetskih rashoda za ZŽS u periodu 2014-2023. ne može se oceniti naročito povoljno, pre svega zbog niskih infrastrukturnih ulaganja. Naime, od ukupnih budžetskih rashoda za ZŽS u posmatranom periodu skoro polovina (47% ili preko 700 miliona evra) odnosi na tekuće izdatke u ovom sektoru – plate zaposlenih i pripadajuće doprinose, sve operativne troškove (npr. materijal i tekuće održavanje) i različite podsticaje i transfere za podršku funkcionisanja postojećih kapaciteta u sektoru životne sredine. Skoro isto toliko sredstava (nešto preko 800 miliona evra ili 53% ukupnog budžeta za životnu sredinu) otišlo je za kapitalne izdatke i transfere za izgradnju nedostajuće infrastrukture u ovoj oblasti. Imajući u vidu veoma lošu početnu poziciju Srbije, što je prepoznato još u NAES-u, i činjenicu da je izgradnja komunalne infrastrukture uglavnom u nadležnosti javnog sektora, za vidljiv napredak u primeni pravnih

tekovina EU u okviru Poglavlja 27 bilo je neophodno da investicije u ZŽS budu barem dvostruko veće od tekućih budžetskih izdataka za ovaj sektor.

Na **Grafikonu 9** prikazana je ekonomska struktura budžetskih rashoda po pojedinačnim godinama i tu se može primetiti poboljšanje od 2021. godine – tj. Srbija se približila ekonomskoj strukturi budžetskih izdataka kojoj je trebalo da teži tokom čitavog perioda 2014–2023. Iako je to svakako korak u dobrom smeru, zbog činjenice da je to dobrom delom posledica realizacije projekta „Čista Srbija“, o kojem postoji malo zvaničnih informacija i koji se sprovodi bez transparentnih i rigoroznih tenderskih procedura, još uvek nije moguće dati pouzdanu ocenu o kvalitetu ovih javnih ulaganja. Evropska komisija je u Izveštaju o napretku za 2022. godinu takođe ukazala na manjak informacija o ovom programu, zbog čega je teško nezavisno proceniti u kojoj meri su ovi investicioni projekti države u skladu s najvišim standardima EU u oblasti životne sredine.

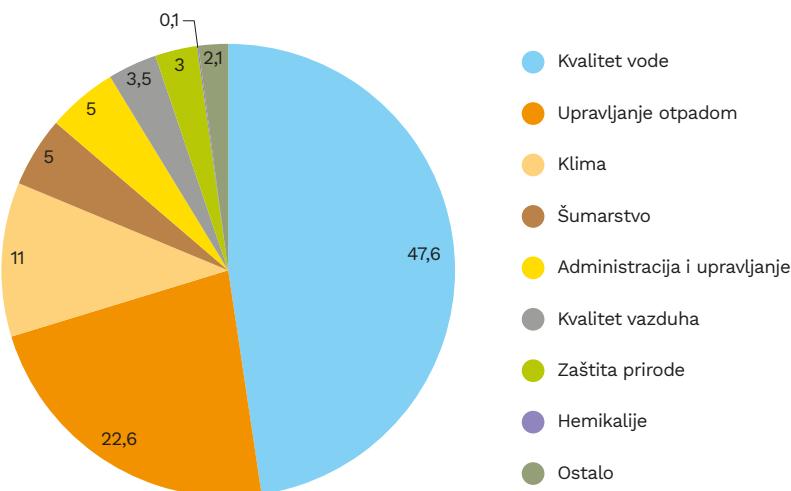
**Grafikon 9:** Ekonomska struktura budžetskih rashoda za ZŽS,  
2014–2023.



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz završnog računa budžeta Republike

Analiza budžetskih rashoda po oblastima zaštite životne sredine u periodu 2014-2023. otkriva sličnu strukturu kao na nivou nacionalne ekonomije – oko 70% sredstava bilo je usmereno u sektore upravljanja vodama i otpadom, a približno 30% za sve druge oblasti ZŽS. Kao što se može videti na **Grafikonu 10**, skoro polovina budžetskih sredstava potrošena je za upravljanje kvalitetom voda, tj. 725 miliona evra ili 47,6% ukupnog budžeta za životnu sredinu u analiziranom periodu. Ovde je važno napomenuti da dobijeni iznos predstavlja troškove integralnog upravljanja vodama pa, za razliku od podataka RZS koji su korišćeni u prvom delu analize, obuhvata i oblast vodosnabdevanja, pored zaštite voda od zagađivanja. Budžetski izdaci za sektor otpada iznosili su oko 345 miliona evra u prethodnih deset godina, što predstavlja blizu četvrtine svih rashoda Republike za ZŽS (22,6%). Udeo ostalih oblasti životne sredine u ukupnim budžetskim izdacima bio je srazmerno znatno manji: klima (11%, oko 170 miliona evra), šumarstvo i administracija i upravljanje (po 5%, tj. po oko 75 miliona evra), kvalitet vazduha (3,5% ili nešto preko 50 miliona evra), zaštita prirode (3% odnosno 45 miliona evra), upravljanje hemikalijama (0,1% ili oko 1,7 miliona evra), dok je za ostale aktivnosti ZŽS zbirno izdvojeno nešto preko 30 miliona evra ili 2,1% zelenog budžeta. Pored raspodele ukupnih budžetskih rashoda, detaljnije je analizirana konkretna namena ovih sredstava po oblastima ZŽS i u nastavku sledi sumarni pregled dobijenih rezultata.

**Grafikon 10:** Budžetski rashodi po oblastima ZŽS,  
2014–2023. (u %)



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz završnih računa budžeta Republike

**Napomena:** U preostalim sektorima životne sredine koji su deo Poglavlja 27 i koji su redovno obradivani u Izveštajima iz senke Koalicije 27 (industrijsko zagađenje i zaštita od buke) nije bilo programa i projekata koji su eksplicitno finansirani iz republičkog budžeta u analiziranom periodu.

Godišnji izdaci budžeta Republike u oblasti Kvalitet voda porasli su sa svega oko 20 miliona evra u 2014. na 180 miliona evra u 2023. godini, dakle povećani su čak devet puta, a u analiziranom desetogodišnjem periodu kumulativno su dostigli iznos od oko 725 miliona evra. Ova procena predstavlja sumu svih vrsta budžetskih rashoda u sektoru za upravljanje vodama – administraciju i upravljanje, nadzor, tekuće održavanje, investicije i kapitalne transfere drugim nivoima vlasti za infrastrukturne projekte. Analize pokazuju da je od ukupnih ulaganja u ovom sektoru oko 315 miliona evra ili 45% iskorišćeno za zaštitu voda od zagađivanja, dok je preostalih 410 miliona evra (55%) potrošeno za druge namene u ovom sektoru – snabdevanje vodom za piće, uređenje vodotoka i navodnjavanje. Najveći deo rashoda u periodu 2014–2023. izvršen je s razdela Republičke direkcije za vode (oko 410 miliona evra), zatim Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (oko 225 miliona evra), dok je iz budžeta MZŽS izvršeno nepunih 70 miliona evra. Kad je reč o raspodeli nadležnosti između ovih državnih organa, troškovi MGSI i MZŽS praktično se u celosti

odnose na upravljanje otpadnim vodama i zaštitu od zagađivanja, dok su Direkciji za vode povereni ostali poslovi u upravljanju vodama (izuzev jednog manjeg projekta koji se odnosi na zaštitu voda od zagađivanja, čija je vrednost oko 100.000 evra godišnje).

Bilansno ubedljivo najveći projekat u oblasti zaštite voda od zagađivanja i najambiciozni infrastrukturni poduhvat u sektoru životne sredine koji je u Srbiji pokrenut u periodu 2014-2023. bez sumnje predstavlja projekat „Čista Srbija”, u okviru kojeg je već potrošeno oko 250 miliona evra budžetskih sredstava. Cilj ovog programa, čija je ukupna vrednost procenjena na oko 3,5 milijardi evra, podrazumeva izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), kanalizacione mreže i pumpnih stanica u 65 gradova i opština, odnosno na ukupno 89 lokacija. Njegovom realizacijom Srbija bi trebalo da dobije 157 PPOV i oko 5,2 miliona km novih kanalizacionih cevi, što približno odgovara polovini procenjenih potreba zemlje. Pored ovog sveobuhvatnog programa, iz republičkog budžeta finansiran je i niz pojedinačnih projekata (npr. za izgradnju PPOV u Leskovcu iz budžeta je dato oko četiri miliona evra u periodu 2018-2021), uključujući i budžetske linije za sufinansiranje projekata na lokalnom nivou vlasti i transfer sredstava iz IPA fondova. Nakon dve godine, tokom kojih se u budžetu pojavljivao projekat sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda, ali nije bilo povlačenja sredstava, u 2023. radovi su izgleda napokon krenuli i iz budžeta Republike isplaćeno je 7,2 miliona evra. Posle više od decenije mirovanja i neispunjениh obećanja,<sup>23</sup> ovo bi mogla biti najava početka uklanjanja neslavne etikete s Beograda kao jedinog milionskog grada u Evropi koji uopšte nema rešeno pitanje prerade komunalnih otpadnih voda.

Takođe, evidentno je da se projekti u oblasti zaštite voda od zagađivanja često godinama pojavljuju u budžetu pre nego što zaista počne njihova realizacija. Pored pomenutog beogradskog primera, isto važi i za budžetske linije koje su

---

<sup>23</sup> U prethodnih desetak godina bilo je više zvaničnih najava i planova za početak izgradnje PPOV i nedostajuće kanalizacione mreže u Beogradu. Na primer, krajem 2015. iz gradske uprave stizale su najave da će se ovaj problem trajno rešiti izgradnjom pet PPOV do 2020. godine. Nakon toga, broj planiranih postrojenja povećao se na čak 14, ali bez konkretnih pomaka na terenu. Zaključno sa 2020. godinom stiglo se samo do potpisivanja sporazuma o saradnji između Grada Beograda i kineske kompanije *China Machinery Engineering Corporation* u vezi sa finansiranjem istražnih i projektantskih radova za sakupljanje i prečišćavanje otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema.

namenjene za kreditnu podršku u okviru Programa vodosnabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji III, V, VI – koje su se pojavljivale u budžetu u periodu 2019–2023, ali analiza završnih računa pokazuje da sa njih uopšte nije bilo isplate sredstava. Sličan primer je i Projekat izgradnje mulja na postrojenju za prečišćavanje otpadnih voda Grada Šapca – pojavljivao se u budžetu u periodu 2016–2018, ali završni računi budžeta Republike pokazuju da planirana sredstva na kraju nisu izvršena. Ovakve pojave po svemu sudeći predstavljaju simptom sistemskih slabosti u planiranju, administraciji i upravljanju projektima, a dosadašnje iskustvo pokazuje da to što se neki projekat nađe u republičkom budžetu ne znači nužno da će njegova realizacija zaista početi u toj fiskalnoj godini.

Godišnji budžetski izdaci Republike u oblasti Upravljanje otpadom narašli su sa 13 miliona evra u 2014. na 80 miliona evra u 2023. godini, a u čitavom posmatranom periodu dostigli su iznos od skoro 350 miliona evra. Za razliku od sektora upravljanja vodama, kod kojeg postoji više budžetskih korisnika nadležnih za izvršenje značajnog dela rashoda, u sektoru otpada ubedljivo najveći deo budžetskih sredstava isplaćivan je s razdela MZŽS. Međutim, detaljnija analiza otkriva da se gotovo 70% republičkih rashoda za upravljanje otpadom (oko 240 miliona evra) u periodu 2014–2023. odnosilo samo na jedan projekat: Podsticaji za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada kao sekundarne sirovine. Bitno je istaći da je program subvencionisanja razvoja domaće reciklažne industrije prвobитно bio zamišljen kao privremena mera, koja je trebalo da predstavlja važan deo finansiranja privatnog sektora do očekivanog uspostavljanja održivog sistema za upravljanje otpadom u skladu s principima cirkularne ekonomije (efikasna organizacija prikupljanja otpada, uspostavljena primarna separacija, izgradnja novih kapaciteta za reciklažu i dr.). S obzirom na to da deset godina kasnije Srbija nije ni blizu takvog sistema za upravljanje otpadom, uprkos značajnim budžetskim sredstvima koja su dosad isplaćena za subvencionisanje reciklažne industrije, postignuti su skromni rezultati. Naime, prema poslednjim podacima AZŽS u Srbiji se trenutno reciklira svega 18% čvrstog komunalnog otpada (poređenja radi, u CIE je to preko 50%), i to uz značajan doprinos neformalnog sektora u sakupljanju sekundarnih sirovina,

dok se ponovo upotrebljava samo 5% ukupnog stvorenog otpada (u CIE i EU preko 70%).

Tek od 2021. godine usledilo je sistematsko i primetno povećanje budžetskog novca za koji se može reći da je suštinski namenjen za poboljšanje stanja u sektoru upravljanja otpadom. Pet najznačajnijih projekata za koje je u periodu 2021-2023. potrošeno najviše budžetskih sredstava su:

- 1.** Sanacija i zatvaranje nesanitarnih deponija –  
oko deset miliona evra;
- 2.** Realizacija projekta izgradnje sistema upravljanja otpadom –  
8,6 miliona evra;
- 3.** Nabavka opreme za sakupljanje otpada i reciklažu –  
9,3 miliona evra;
- 4.** Prevencija nelegalnog odlaganja i uklanjanje otpada –  
3,1 milion evra; i
- 5.** Usluga izmeštanja i trajnog zbrinjavanja opasnog otpada na  
teritoriji Republike Srbije – 16,1 milion evra.

Budžetski izdaci u oblasti Klimatske promene na godišnjem nivou porasli su sa sedam miliona evra u 2014. na oko 25 miliona evra u 2023. godini, dostigavši iznos od skoro 170 miliona evra u analiziranom periodu. Srbija se tek u prethodnih nekoliko godina aktivnije uključila u borbu protiv klimatskih promena i tranziciju ka čistoj energiji, o čemu svedoči intenziviranje napora za izradu regulatornog i strateškog okvira u ovoj oblasti. Najpre je usvojen Zakon o klimatskim promenama u junu 2021. godine,<sup>24</sup> zatim je sredinom 2023. godine Vlada usvojila Strategiju niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. godine s projekcijama do 2050. godine, da bi ove godine bio usvojen i Integrirani nacionalni energetski i klimatski plan (INEKP) koji pokriva isti period. Dostizanje postavljenih ciljeva u pogledu dekarbonizacije, smanjenja

---

<sup>24</sup> Donošenje Zakona o klimatskim promenama kasnilo je tri godine, ali je na kraju ipak usvojen u martu 2021. godine. Međutim, Zakon još uvek nije moguće sprovoditi u praksi zbog toga što se kasni sa usvajanjem podzakonskih akata kojima bi se bliže uredile njegove odredbe.

emisija gasova sa efektom staklene bašte, povećanja udela obnovljivih izvora u proizvodnji i potrošnji energije, energetske efikasnosti i dr. zahtevaće ogromna ulaganja javnog sektora u narednim godinama – procenjuje se blizu 11 milijardi evra do 2030. godine.

Međutim, u odsustvu odgovarajućeg institucionalnog i strateškog okvira, budžetski izdaci u ovoj oblasti tokom perioda 2014–2023. bili su na izuzetno niskom nivou. Štaviše, čak dve trećine sredstava koje su u analizi dodeljene ovoj oblasti zapravo se odnosi na troškove rada i projekte u nadležnosti RHMZ, budući da je to referentna ustanova za klimatska i hidrološka merenja i analize. To, zapravo, znači da se zbirno svega oko 60 miliona evra može pripisati mera- ma i politikama koje se u užem smislu odnose na klimatske promene i zelenu tranziciju. Pojedinačno gledano, najveći budžetski izdatak koji se može tako definisati jesu podsticaji za unapređenje energetske efikasnosti, za šta je od 2014. potrošeno oko 25 miliona evra, a isplaćuju se preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti (ranije Budžetski fond za unapređenje energetske efikasnosti). Takođe, od 2021. godine s razdela Ministarstva rudar- stva i energetike finansira se nekoliko projekata u oblasti obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti,<sup>25</sup> za koje je u periodu 2021–2023. isplaćeno ukupno nešto preko 20 miliona evra. Koliko su dosad to bila mala budžetska sredstva, najbolje pokazuje činjenica da je INEKP-om planirano da ulaganja javnog sektora u energetsku efikasnost do 2030. godine iznose čak osam milijardi evra – dakle, 150-200 puta više sredstava od budžetskih izdvajanja u prethodnih deset godina.

Godišnji budžetski izdaci za Šumarstvo porasli su sa oko četiri miliona evra u 2014. na oko 11 miliona evra u 2023. godini, pri čemu su kumulativno dostigli iznos od nešto preko 75 miliona evra. Svi republički rashodi u ovoj oblasti trenutno su u nadležnosti Uprave za šume, nakon što je u 2020. godini ukinut Budžetski fond za šume Republike Srbije. U osnovi postoje tri glavna programa preko kojih su se u periodu 2014–2023. trošila budžetska sredstva za šumarstvo:

- 1) Upravljanje u šumarstvu (oko 20 miliona evra); 2) Nadzor u šumarstvu (3,8

---

<sup>25</sup> Reč je o sledećim projektima: Energetska efikasnost i upravljanje energijom u opštinama u Srbiji, Energetska efikasnost u zgradama centralne vlasti, Energetska efikasnost u javnim zgradama i obnovljivi izvori energije u sektoru daljinskog grijanja, Čista energija i energetska efikasnost za građane, Program podsticanja obnovljive energije – razvoj tržišta biomase (KfW).

miliona evra); i 3) Održivi razvoj i unapređenje šumarstva, preko kojeg je u proteklih deset godina isplaćeno 52,5 miliona evra subvencija javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama koje posluju u ovom sektoru.

Budžetska izdvajanja za Administraciju i upravljanje u oblasti ZŽS porasla su sa oko četiri miliona evra u 2014. na nešto preko deset miliona evra u 2023. godini, a za čitav period 2014-2023. iznosila su oko 75 miliona evra. Ovom analitički heterogenom grupom budžetskih rashoda obuhvaćene su stavke koje se odnose na opšte poslove u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine (uređenje politike zaštite životne sredine, inspekcijski nadzor, administracija), kao i ukupan budžet Agencije za zaštitu životne sredine koja je zadužena za monitoring, kontrolu kvaliteta i izveštavanje o stanju životne sredine u Republici Srbiji. Takođe, ovde su svrstane i sve specifične projektne aktivnosti koje se u određenoj meri mogu dovesti u vezu s horizontalnim sektorom i jačanjem institucionalnih kapaciteta za usvajanje pravnih tekovina EU u sektoru životne sredine. To su, npr. projekti: Koordinacija usklađivanja sa ciljevima EU unutar zelene agende, digitalne transformacije i održivosti i UN Agende 2030 (Ministarstvo za evropske integracije); Podsticanje realizacije obrazovnih, istraživačkih i razvojnih studija i projekata u oblasti zaštite životne sredine (MZŽS); Razvoj lokalne infrastrukture i institucionalno jačanje lokalnih samouprava (MGSI); Podrška evropskim integracijama i priprema projekata za period 2014-2020 (IPA 2014, MZŽS) i dr.

Budžetski izdaci za oblast Kvalitet vazduha iznosili su nešto preko 50 miliona evra u periodu 2014-2023. U analizi su ovoj oblasti pripisane sve projektne aktivnosti koje, u širem smislu, mogu doprineti poboljšanju kvaliteta vazduha u gradovima i opštinama Republike Srbije. Imajući to u vidu, pojedinačno najveći budžetski rashod predstavljaju sredstva koja su uložena u rehabilitaciju sistema daljinskog grejanja, koja su u prethodnih deset godina iznosila ukupno 38 miliona evra.<sup>26</sup> Sve do 2019. godine ovo su, zapravo, bili jedini projekti finansirani iz republičkog budžeta koji se mogu dovesti u vezu s merama za poboljšanje kvaliteta vazduha. Počev od 2020. godine Srbija je uvela podsticaje za kupovinu ekološki prihvatljivih vozila, za koje je dosad iz republičkog budžeta

---

<sup>26</sup> Pojedinačno najveći projekat odnosio se na rehabilitaciju sistema daljinskog grejanja u Kragujevcu, za šta je iz budžeta isplaćeno 12,5 miliona evra.

potrošeno oko 7,5 miliona evra. Od 2021. godine otvorena je budžetska linija za smanjenje zagađenja vazduha iz individualnih ložišta, a dosad je lokalnim samoupravama koje su do bile sredstva na konkursima koje je raspisivalo MZŽS prebačeno za ovu namenu skoro tri miliona evra. Na kraju, za nabavku, zamenu, rekonstrukciju i sanaciju kotlarnica za grejanje potrošeno je 4,3 miliona evra u prethodne dve godine.

Zaštita prirode je oblast u koju je tokom perioda 2014–2023. uloženo kumulativno oko 45 miliona evra. U 2014. godini iz republičkog budžeta isplaćeno je za zaštitu prirode svega oko dva miliona evra, dok je godišnji iznos u međuvremenu narastao na 7,2 miliona evra u 2023. godini. U analiziranom periodu nije bilo značajnijih promena politici u ovoj oblasti, tako da se ukupni budžetski izdaci mogu razvrstati na nekoliko glavnih projekata: 1) Uređenje i unapređenje sistema zaštite prirode i očuvanja biodiverziteta (4,6 miliona evra); 2) Podrška radu Zavoda za zaštitu prirode (blizu 11 miliona evra); 3) Pošumljavanje u cilju zaštite i očuvanja predeonog diverziteta (3,4 miliona evra); 4) Očuvanje i zaštita zemljišta kao prirodnog resursa (6,6 miliona evra);<sup>27</sup> 5) Zaštita i očuvanje strogog zaštićenih vrsta i zaštićenih migratornih vrsta (0,1 milion evra). Pojedinačno najveći rashod republičkog budžeta za zaštitu prirode zapravo su podsticaji za sufinansiranje programa upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima od nacionalnog značaja, za koje je tokom prethodnih deset godina isplaćeno ukupno oko 20 miliona evra.

Međutim, iako je za sufinansiranje upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima dosad isplaćeno najviše budžetskog novca, hronični manjak sredstava i generalno neuređen sistem za njihovo finansiranje jedan je od gorućih problema u sektoru zaštite prirode. Naime, još je u NAES-u bilo prepoznato da bi u srednjem i dugom roku apsolutni prioritet Vlade trebalo da bude razvoj ekonomskih instrumenata koji bi omogućili održivo povećanje sredstava za očuvanje prirode i zaštitu biodiverziteta, pri čemu je tom prilikom preporučeno da se u međuvremenu zaštićena područja mahom finansiraju direktno iz budžeta. Međutim, tokom čitavog perioda 2014–2023. budžetske dotacije bile su dovoljne da pokriju tek

---

<sup>27</sup> Ovaj iznos uključuje i budžetske izdatke za sanaciju, zatvaranje i rekultivaciju deponije jalovine iz topionice Zajača (2,7 miliona evra), kao i z remedijaciju i rekultivaciju na lokalitetu fabrike FAM Kruševac (0,6 miliona evra).

manji deo finansijskih potreba za efikasno upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima, dok je sveobuhvatna reforma drugih potencijalnih izvora finansiranja izostala. Nominalno povećanje sredstava koja se izdvajaju iz budžeta za ovu namenu za oko 75% tokom posmatranog perioda (sa oko 200 miliona dinara u 2014. na oko 350 miliona dinara u prošloj godini) samo na prvi pogled mogu navesti na zaključak da se situacija popravlja. Ukoliko se uzme u obzir da su cene u Srbiji istovremeno porasle za oko 50%, da su troškovi rada skoro udvostručeni, kao i činjenicu da je površina pod zaštitom države tokom analiziranog perioda povećana za oko 205.000 hektara,<sup>28</sup> lako bi se moglo ispostaviti da su budžetske dotacije u realnom iznosu i po jedinici površine zaštićenih područja efektivno u najboljem slučaju ostale iste ili su čak smanjene.

Budžetski izdaci za oblast Upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima beležili su konstantan rast tokom analiziranog perioda – sa oko 0,1 milion evra u 2016. na blizu 0,4 miliona evra u 2023. godini. Posmatrano kumulativno, republički izdaci za ovu oblast iznosili su oko 1,7 miliona evra i činili su svega 0,1% ukupnih budžetskih rashoda za zaštitu životne sredine u periodu 2014–2023. Glavni program koji se finansira iz republičkog budžeta odnosi se na uređenje sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima, za koji je i utrošen najveći deo sredstava (oko 85%). Za projekat Jačanje sinergija između Bazelske, Roterdamske, Stokholmske i Minamata konvencije na nacionalnom nivou je iz republičkog budžeta tokom 2018. i 2019. godine isplaćeno oko 23 miliona dinara. Na kraju, počev od 2023. MZŠ je pokrenulo novi projekat „Dalje jačanje kapaciteta za procenu rizika opasnih supstanci kroz njihov ceo ciklus kruženja u životnoj sredini”, koji je u prošloj godini koštao budžet skoro devet miliona dinara. Reč je o projektu koji bi trebalo da traje tri godine i da se realizuje uz finansijsku podršku UNEP-a, pri čemu je ukupna vrednost donacije 250.000 dolara.

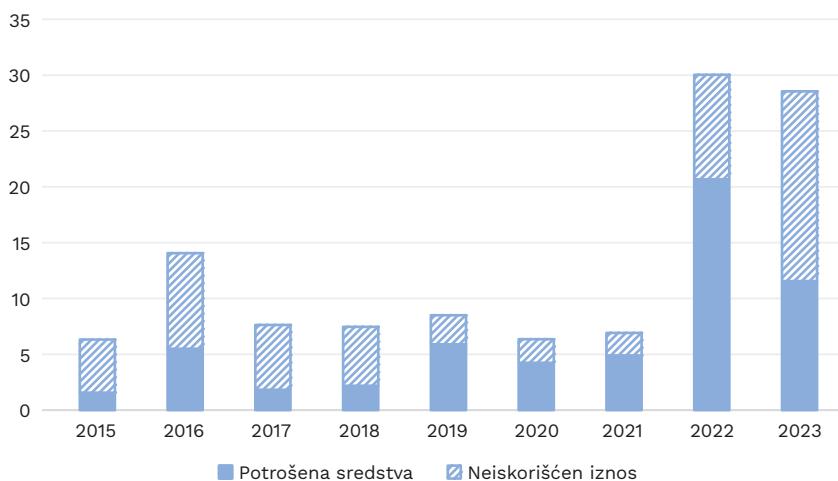
Bez obzira o kojoj oblasti ZŽS se radi, sprovedena analiza pokazuje da je Srbija bila prilično neuspešna u povlačenju bespovratnih sredstava EU u okviru Instrumenta za pretpriступnu pomoć namenjenih ovom sektoru. Poređenjem

---

<sup>28</sup> Pregled zaštićenih područja u Republici Srbije koji objavljuje Zavod za zaštitu prirode sugerije da je u periodu 2014–2023. uspostavljeno šest parkova prirode (88.860 hektara), 13 predela izuzetnih odlika (91.105 hektara) i četiri rezervata prirode (25.254 hektara).

budžetiranih i stvarno izvršenih rashoda koji su se finansirali iz IPA fondova, može se zaključiti da je njihov prosečan stepen realizacije iznosio tek oko 50% u periodu 2015-2023. Kao što se može videti na **Grafikonu 11**, u periodu 2015-2021. Srbija nije uspevala da potroši ni relativno skromne budžetirane iznose reda veličine oko deset miliona evra godišnje, pri čemu je u nekoliko godina procenat izvršenja bio čak ispod 30% (2015, 2017. i 2018. godina). U prethodne dve godine došlo je do značajnog povećanja planiranog obima budžetskih rashoda koji se finansiraju iz IPA fondova, na oko 30 miliona evra godišnje, ali je procenat realizacije i dalje relativno slab – u 2022. nepunih 70%, odnosno svega oko 40% u 2023. godini.

**Grafikon 11:** Finansiranje ZŽS sredstvima iz IPA fondova,  
2015-2023. (u milionima evra)



**Izvor:** Obračun autora na osnovu podataka iz završnog računa budžeta Republike





# **Horizontalno zakonodavstvo**

# Pregled

U izveštajnom periodu nije bilo značajnih zakonodavnih aktivnosti koje bi dodatno uredile oblast horizontalnog zakonodavstva. Dva ključna zakona koja daju instrumente za dobro upravljanje u oblasti životne sredine još uvek nisu usvojena iako su javne rasprave o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu i Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu završene sredinom januara 2022. godine.

Izveštajni period je obeležio proces izrade Nacrta strategije zaštite životne sredine sa Akcionim planom, vođen od strane Ministarstva zaštite životne sredine. Početkom avgusta Ministarstvo zaštite životne sredine je pozvalo organizacije civilnog društva da se prijave za članstvo u Radnoj grupi za izradu Strategije za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) sa Akcionim planom.

Izveštaj o radu inspekcije za zaštitu životne sredine ukazuje da postoji potreba za povećanjem broja inspektora i za poboljšanjem uslova i opreme kako bi se doprinelo efikasnijem inspekcijskom radu.

Najveći broj pritužbi koje su pristigle do Zaštitnika građana odnosio se na pitanja zagađenja vazduha, vode i zemljišta, s posebnim naglaskom na problem buke i neprijatnih mirisa. Za krivična dela protiv životne sredine podnete su prijave protiv 1.823 lica, najviše u pogledu šumske krađe i pustošenja šuma, ali i zbog unošenja opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje i skladištenje opasnih materija.

# Strateški i zakonodavni okvir

## Procena uticaja na životnu sredinu i Direktiva 2011/92/EU (zamenjena Direktivom 2014/52/EU)

Novi Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu još uvek nije usvojen iako je Zakon ušao u skupštinsku proceduru u oktobru 2023. Javna rasprava o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu sprovedena je od 24. decembra 2021. do 14. januara 2022. godine, dok je konačni Izveštaj o javnoj raspravi objavljen u avgustu 2022. godine.

Nacrt zakona povećava nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine i dovodi do nepotrebnog centralizovanja postupaka procene uticaja. Takav trend je u suprotnosti s merama navedenim u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27, gde je navedeno da će se u cilju unapređenja sprovođenja zahteva u pogledu procene uticaja na životnu sredinu naročito raditi na povećanju i unapređenju kapaciteta zaposlenih koji rade na poslovima zaštite životne sredine na lokalnom nivou. Detaljnije o sadržaju Zakona, procesu javne rasprave i poslatim komentarima pisali smo u prethodna dva izveštaja Koalicije 27.<sup>29</sup>

Prema Planu rada Vlade Republike Srbije za 2023. godinu rok za predlaganje Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu Narodnoj skupštini bio je jun 2023. godine.<sup>30</sup> Kako bi se Direktiva o proceni uticaja na životnu sredinu (Direktiva 2014/52/EU) u potpunosti prenela u domaće zakonodavstvo, osim usvajanja novog Zakona, neophodno je doneti Uredbu o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu. Aktuelnim Planom rada Vlade rok za donošenje Uredbe bio je septembar 2023.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> <https://www.koalicija27.org/izvestaji-iz-senke/>

<sup>30</sup> Vlada RS (2023): Plan rada Vlade za 2023. godinu, dostupno na: [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada\\_vlade\\_2023\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada_vlade_2023_cyr.pdf)

<sup>31</sup> Ibid.

U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 Republika Srbija je prepoznala kvalitet procene uticaja i proces javnih konsultacija kao glavne izazove u implementaciji Direktive.<sup>32</sup>

## Strateška procena uticaja i Direktiva 2001/42/EZ

Novi Zakon o strateškoj proceni uticaja nije usvojen. Prema Planu rada Vlade Republike Srbije za 2023. godinu rok za predlaganje Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu Narodnoj skupštini bio je jun 2023. godine.<sup>33</sup> Zakon je ušao u skupštinsku proceduru u oktobru 2023. godine, ali nije postavljen na dnevni red Skupštine, koja je u međuvremenu raspuštena, pa je i Zakon povučen iz procedure.

Javna rasprava o Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu odvijala se od 24. decembra 2021. godine do 14. januara 2022. godine,<sup>34</sup> paralelno s Javnom raspravom o Nacrtu zakona o proceni uticaja na životnu sredinu. Izveštaj o ovom procesu takođe je objavljen u avgustu 2022. godine.<sup>35</sup>

U tekstu Pregovaračke pozicije navedeno je da će problem slabe koordinacije i razmene informacija između različitih nivoa vlasti u sprovođenju procesa procene uticaja biti rešen kroz razvoj posebne baze podataka o aktivnostima vezanim za procenu i stratešku procenu uticaja na nacionalnom, pokrajinskem i lokalnom nivou. Takva baza podataka još uvek nije kreirana. Za potpuno usklađivanje sa evropskim zakonodavstvom biće potrebno usvojiti i Pravilnik o radu stručne komisije za ocenu Izveštaja o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Pravilnika o postupku javnog uvoda, prezentaciji i javnoj raspravi o Izveštaju o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu.

---

<sup>32</sup> Vlada RS (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

<sup>33</sup> Vlada Republike Srbije (2023): Plan rada Vlade za 2023. godinu, dostupno na: [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada\\_vlade\\_2023\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada_vlade_2023_cyr.pdf)

<sup>34</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine: Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/lat/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-strateskoj-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu>

<sup>35</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine: Izveštaj o javnoj raspravi o Nacrtu zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-strateskoj-proceni-uticaja-na-zivotnu-sredinu>

## Učešće javnosti u izradi određenih planova i programa i Direktiva 2003/35/EZ

Za potpuno usklađivanje sa ovom direktivom potrebno je usvajanje niza zakona i to: Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o vodama. U Pregovaračkoj poziciji Republike Srbije za Poglavlje 27 navedeno je da će potpuno prenošenje Direktive biti ostvareno do kraja 2020. godine.<sup>36</sup>

## Krivična dela u oblasti životne sredine i Direktiva 2008/99/EZ

Nije postignut napredak u usklađivanju pravnih propisa koji se odnose na krivično pravo u oblasti životne sredine. Direktiva 2008/99/E3 je i dalje delimično preneta u domaće zakonodavstvo. Poslednje izmene i dopune Krivičnog zakonika izvršene su još 2019. godine.

## Direktiva 2007/2/EC – INSPIRE Direktiva

Za potpuno sprovođenje INSPIRE Direktive u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27, Republika Srbija je zahtevala prelazni period od dve godine i četiri meseca od dana pristupanja EU. Broj godina potrebnih za tranzicioni period za potpuno sprovođenje Direktive<sup>37</sup> trebalo bi da bude određen Specifičnim planom implementacije za INSPIRE Direktivu.

U cilju daljeg usaglašavanja zakonodavnog okvira s pravnim tekovinama EU planirano je i donošenje niza podzakonskih akata kojima će se bliže urediti pitanje propisa koji se odnose na praćenje i izveštavanje (2020), interoperabilnost,

<sup>36</sup> Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregовори/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_posicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregовори/pregovaracke_pozicije/pg_posicija_27.pdf)

<sup>37</sup> Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregовори/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_posicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregовори/pregovaracke_pozicije/pg_posicija_27.pdf)

mrežne servise i pristup skupovima i servisima geopodataka, uključujući javni pristup i razmenu podataka između organa javne vlasti (2020).<sup>38</sup>

## Dostupnost informacija o životnoj sredini i Direktiva 2003/04/EZ

Direktiva 2003/04/EZ o dostupnosti javnosti informacija o životnoj sredini je skoro u potpunosti preneta u domaće zakonodavstvo.

Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27, koja je usvojena 2019. godine, predviđela je završetak procesa do kraja 2020. godine. Međutim, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja usvojen je u novembru 2021. godine.<sup>39</sup> Konačnom verzijom Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja proširen je krug organa protiv kojih se ne može izjaviti žalba Povereniku, dodajući Narodnu banku Srbije na listu privilegovanih organa, protiv čijeg se rešenja može voditi isključivo upravni spor, a koji u praksi može trajati godinama.

## Odgovornost za sprečavanje i otklanjanje štete prema životnoj sredini i Direktiva 2004/35/EC

Nije bilo napretka u pogledu usvajanja Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini, odnosno, transpozicije Direktive o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini 2004/35/EC. Direktiva je u početnoj fazi prenošenja u domaće zakonodavstvo i za njeno potpuno prenošenje potrebno je usvajanje Zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini.<sup>40</sup> Priprema Zakona počela je još 2015. godine, dok su prve javne konsultacije povodom Nacrtu zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini održane tokom 2019. godine. Odbor za privredu i finansije Vlade Republike Srbije doneo je 12. marta 2020. godine Zaključak broj 011-2328/2020 o sprovođenju javne rasprave o Nacrtu zakona o odgovornosti za štetu prema životnoj sredini u periodu od 16. marta

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> „Službeni glasnik RS”, broj 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010 i 105/2021.

<sup>40</sup> Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_posicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_posicija_27.pdf)

do 6. aprila 2020. godine. Zbog proglašenja vanrednog stanja 15. marta 2020. godine Zaključak nije sproveden. U međuvremenu nije bilo aktivnosti u vezi s donošenjem Zakona.

# Sprovodenje propisa

## Strategija zaštite životne sredine

Početkom 2023. godine Radna grupa za izradu Nacrta strategije zaštite životne sredine otpočela je svoj rad, a do kraja godine održano je pet sastanaka. Plan rada Radne grupe predstavljen na početku procesa je pretrpeo značajne izmene do kraja godine, tako da je i sam tok izrade dokumenta odstupao od planiranog.

Sadržina budućeg Nacrta strategije zaštite životne sredine bazirana je na Zelenoj agendi i podeljena na pet stubova: dekarbonizacija, energetska efikasnost i smanjenje industrijskih zagađenja, cirkularna ekonomija, smanjenje zagađenja životne sredine s posebnim fokusom na kvalitet vazduha, zaštita i investiranje u biodiverzitet i ekosisteme, i održivi prehrambeni sistem i ruralni razvoj. Pored navedenih stubova ukazala se potreba za postojanjem i šestog stuba koji bi obuhvatao i regulisao horizontalna pitanja. Stub horizontalnih pitanja definisće i uređiti pitanja kao što su: kapaciteti i nivo znanja za primenu EU standarda Zelene agende na svim nivoima, unapređenje primene i sprovođenja tri stuba Arhuske konvencije, dalji razvoj sistema za praćenje kvaliteta činilaca životne sredine i uticaja klimatskih promena, kao i unapređenje sistema finansiranja u zaštitu životne sredine.

Planom rada Vlade za 2023. godinu bilo je ambiciozno planirano da se ovaj dokument usvoji do kraja iste godine. Iako je ista ambicioznost postojala i u radu Radne grupe, zbog preklapanja nadležnosti i potrebe za međuresornom saradnjom velikog broja institucija, ovaj proces i usaglašavanje dokumenta očigledno je zahtevao mnogo više vremena od prvobitno planiranog. Zaključno s vremenskim periodom koji obuhvata ovaj izveštaj prvi nacrt dokumenta nije pripremljen i nije poznato kada će dokument biti predstavljen javnosti u okviru javnih konsultacija.

U cilju povećanja transparentnosti i participativnosti izrade dokumenta u najranijoj fazi izrade dokumenta, Beogradska otvorena škola, Mladi istraživači Srbije i Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu organizovali su široki konsultativni proces sa organizacijama civilnog društva. Široki proces konsultacija je pratio rad formalne Radne grupe, što je podrazumevalo organizaciju konsultativnih sastanaka nakon održavanja sastanaka Radne grupe. Agende ovih sastanaka bile su pažljivo prilagođene temama koje je razmatrala Radna grupa, da bi omogućile učesnicima direktno učešće i pravovremeno kreiranje doprinosa u procesu. Od februara do decembra 2023. godine održana su tri konsultativna sastanaka, u kojima su učestvovalo 32 organizacije civilnog društva iz različitih delova Srbije, predstavnici akademske zajednice, ministarstva i međunarodnih organizacija. Tokom ovog perioda prikupljeno je 440 komentara i sugestija koje su navedene tri organizacije kao članovi Radne grupe uneli u rad iste za dalje razmatranje. Tokom 2024. godine Ministarstvo je organizovalo još dva tematska sastanka Radne grupe (u januaru i aprilu) na kojima se detaljnije razgovaralo o stubovima Strategije u vezi s dekarbonizacijom, biodiverzitetom i horizontalnim pitanjima.

## Strategija za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i prava na pravni zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) sa Akcionim planom

U toku 2023. godine Ministarstvo zaštite životne sredine je uputilo javni poziv organizacijama civilnog društva da se prijave za članstvo u Radnoj grupi koja radi na izradi Strategije za primenu Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i prava na pravni zaštitu u pitanjima životne sredine (Arhuska konvencija) sa Akcionim planom. Odabранo je osam organizacija koje su zadovoljile kriterijume poziva. Tokom izveštajnog perioda održana su dva sastanka Radne grupe, na kojima je predstavljen Nacrt strategije i Akcionog plana. Ipak, trenutno nije postavljen precizan plan za finalizaciju ovih dokumenata, te će se proces izrade nastaviti i u 2024. godini, iako je planom rada Vlade planirano da ovaj dokument bude usvojen do decembra 2023. godine.

## Učešće javnosti

Centar za evropske politike (CEP) je tokom 2023. sproveo analizu funkcionalnosti portala eKonsultacije,<sup>41</sup> koji bi, kao poseban deo u okviru sistema eUprave, trebalo da doprinese većoj transparentnosti procesa donošenja odluka, odnosno dostupnosti propisa i dokumenata javnih politika široj javnosti i većem učešću građana u njihovoj izradi. Uprkos tome što su državni organi u obavezi da na ovaj način objavljuju relevantne informacije o javnim konsultacijama i raspravama, istraživanje CEP-a<sup>42</sup> je pokazalo da Portal još uvek nije u upotrebi u svim državnim organima – iako je započeo s radom krajem 2021. godine. Kada je reč o organima uprave koji koriste ovakav način komunikacije sa građanima, postoje neujednačene prakse, pa tako u pojedinim slučajevima izostaju informacije o svim konsultativnim procesima ili se Portal koristi u suprotnosti s njegovom namenom. Među primerima neadekvatne primene navodi se da Ministarstvo zaštite životne sredine na Portalu deli vesti vezane za javne konkurse za dodelu sredstava, te da se od 75 objava dostupnih u periodu istraživanja samo 12 odnosilo na javne konsultacije i rasprave. Zaključak analize je da je reč o instrumentu koji zahteva unapređenje pravnog okvira, tehničkih i ljudskih resursa, kao i podizanje svesti različitih aktera o njegovom značaju kako bi se trenutno stanje podiglo na viši nivo i obezbedila adekvatna građanska participacija.

U publikaciji Beogradske otvorene škole (BOŠ) *Sa reči na delo – kako do delotvornijeg učešća javnosti: model širokog procesa konsultacija*<sup>43</sup> se takođe navodi da okruženje za učešće zainteresovane javnosti u procesima donošenja odluka još uvek nije u dovoljnoj meri podsticajno. Ističući manjkavost participativnih praksi, među izazovima se navode neusaglašene odredbe, neprecizno formulisane procedure i njihovo nepoznavanje od strane zainteresovane javnosti i administracije koja ih sprovodi, ali i neadekvatno informisanje zainteresovane

41 <https://ekonsultacije.gov.rs/>

42 Centar za evropske politike – CEP: Portal eKonsultacije: novi instrument, neiskorišćene prilike, dostupno na: [https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/10/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB-%D0%BB%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%80%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%85\\_%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%8B%D0%88%D1%81%D0%BD%D0%85%D0%88%D1%98%D0%BA%D0%85.pdf](https://cep.org.rs/wp-content/uploads/2023/10/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB-%D0%BB%D0%9A%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%83%D0%BB%D1%82%D0%80%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%85_%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%8B-%D0%88%D0%BD%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%85%D0%BD%D1%82-%D0%BD%D0%85%D0%88%D1%81%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%88%D1%98%D1%9B%D0%85%D0%BD%D0%85-%D0%BF%D1%80%D0%88%D0%BB%D0%88%D0%BA%D0%85.pdf)

43 Beogradska otvorena škola: *Sa reči na delo – kako do delotvornijeg učešća javnosti: model širokog procesa konsultacija*, dostupno na: <https://www.bos.rs/rs/uploaded/Sa%20re%C4%8D%C4%8Dna%20delotvornijeg%20u%C4%8De%C5%A1%C4%87a%20javnosti%20Model%20%C5%A1tirokog%20procesa%20konsultacija.pdf>

javnosti, kratko vreme za učešće i odsustvo povratnih informacija o ishodima procesa poput izveštaja s javnih konsultacija i rasprava.

Kada je reč o učešću javnosti, praksa takođe pokazuje nastavak različitih problema u ovoj oblasti. Javne rasprave se neretko i dalje održavaju tokom praznika, godišnjih odmora i pod uslovima koji nisu podsticajni za participaciju građana, a jedan od poslednjih takvih primere je slučaj Valjeva. Naime, Ministarstvo zaštite životne sredine je 13. aprila 2024. objavilo vest da su prezentacija Studije o proceni uticaja objekta galvanizacije fabrike Hansgrohe i javna rasprava zakazane za 17. maj. Međutim, pomenutog datuma na vratima gradske uprave je istaknuto obaveštenje da se rasprava odlaže za 7. jun usled bolesti člana tehničke komisije, dok je u poslepodnevnim časovima objavljen da će se ipak održati 20. maja. U lokalnom dnevnom listu oglas se našao tek narednog dana, odnosno svega 48 sati pre planiranog događaja. Svetlo na ovaj slučaj dodatno baca činjenica da su lokalni aktivisti i RERI ukazali da je objekat već sagrađen, kao i da Studija sadrži brojne nedostatke.<sup>44</sup>

Upitnost želje da se zaista čuje glas građana ilustruje i Javni poziv organizacija civilnog društva za predlaganje kandidata za članstvo u Radnoj grupi za izradu Nacrta zakona o zaštiti vazduha, koji je među kriterijuma podrazumevao da udruženja moraju biti registrovana i posedovati ekspertizu u oblasti zaštite vazduha u poslednjih osam godina, zbog čega je podnete Primedba Ministarstvu zaštite životne sredine i Ministarstvu zaštite manjinskih i ljudskih prava.<sup>45</sup>

Još jedan slučaj koji je privukao negativnu pažnju protekle godine jeste i urbanistički projekat za Halu 1 Beogradskog sajma. Pored toga što su udruženja apelovala na proceduralne nezakonitosti koje se odnose na planiranje grada,<sup>46</sup> ukazano je i na propuste u pozivu za predstavljanje projekta,<sup>47</sup> ali i na rok od

---

<sup>44</sup> <https://reri.org.rs/fabrika-za-proizvodnju-slavina-u-valjevu-procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu-ili-javna-rasprava-o-izgradnji-objekta-koji-je-vec-izgradjen/>

<sup>45</sup> <https://reri.org.rs/teri-podneo-primedbu-na-javni-poziv-organizacijama-civilnog-drustva-za-ucesce-u-radnoj-grupi-za-izradu-nacrta-zakona-o-zastiti-vazduha/>

<sup>46</sup> <https://www.masina.rs/hala-1-na-sajmu-nije-zasticena-urbanistickim-projektom-upozorava-ministarstvo-prostora/>

<sup>47</sup> <https://reri.org.rs/beogradski-sajam-nezakonit-nn-urbanisticki-projekat-u-okviru-beogradskog-sajma/>

samo sedam dana za javnu prezentaciju, nepostojanje obaveze Komisije da odgovori na primedbe i održavanja javne diskusije.<sup>48</sup>

## Inspekcija za zaštitu životne sredine

U Izveštaju o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine<sup>49</sup> se navodi da je Plan inspekcijskog nadzora za 2023. godinu<sup>50</sup> ostvaren u potpunosti u svim oblastima, pri čemu je pažnja posvećena i preventivnom delovanju. Prevencija se ogledala u postupcima vršenja nadzora po zahtevima nadziranih subjekata, u edukativnim aktivnostima realizovanim prilikom prve redovne inspekcijske kontrole kod privrednih subjekata, kao i informisanju javnosti objavljinjem Plana inspekcijskog nadzora i kontrolnih listi iz različitih oblasti zaštite životne sredine na internet stranici nadležnog ministarstva.

Ukoliko se pogleda broj inspekcijskih nadzora prema konkretnim oblastima, dostupni podaci pokazuju da se najveći broj odnosio na integrисано zagađenje i zaštitu životne sredine od zagađivanja, a najmanji na zaštitu od nejonizujućih zračenja:

- oblast integrисаног zagađenja i zaštite životne sredine od zagađivanja – 924 inspekcijska nadzora, od čega 440 vanrednih;
- oblast upravljanja otpadom – 681 inspekcijski nadzor, od toga 103 vanredna;
- oblast zaštite prirode – 588 inspekcijskih nadzora, od toga 416 vanrednih;
- oblast kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda – 164 inspekcijska nadzora, od čega 15 vanrednih;

48 <https://ministarstvoprostora.org/urbanisticki-projekat-za-sajam-mora-da-se-ponisti/>

49 Ministarstvo zaštite životne sredine (2024): Izveštaj o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine za 2023. godinu, dostupno na: [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1tiji%20Izve%C5%A1taji%20radu%20Inspekcije%20za%20za%C5%A1titu%20C5%BEivotne%20sredine%20za%202023.%20godinu\\_.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1tiji%20Izve%C5%A1taji%20radu%20Inspekcije%20za%20za%C5%A1titu%20C5%BEivotne%20sredine%20za%202023.%20godinu_.pdf)

50 Ministarstvo zaštite životne sredine: Plan inspekcijskog nadzora za 2023. godinu, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Plan%20inspekcijskog%20nadzora%20za%202023%20-%20Inspekcija%20za%20za%C5%A1titu%20C5%BEivotne%20sredine.pdf>

- oblast zaštite od hemijskog udesa – 145 inspekcijskih nadzora, od čega 19 vanrednih;
- oblast zaštite od buke u životnoj sredini – 32 inspekcijska nadzora, od čega 20 vanrednih;
- oblast zaštite zemljišta i kontrole nesanitarnih deponija – 28 inspekcijskih nadzora, od čega četiri vanredna;
- oblasti zaštite od nejonizujućih zračenja – 26 inspekcijskih nadzora, dok vanrednih nadzora nije bilo.

Kada je reč o izazovima u radu, u Izveštaju su primarno istaknuti problemi koji se tiču inspekcijskog nadzora zaštite životne sredine u lokalnim samoupravama. Navodi se da 14 JLS u 2023. nije imalo lice zaduženo za bavljenje inspekcijskim poslovima zaštite životne sredine (što je povećanje u odnosu na prošlu godinu kada je taj broj bio 12<sup>51</sup>), dok u JLS u kojima takva lica postoje ona često obavljaju i druge poslove, zbog čega ne mogu da ispune svoje godišnje planove ili imaju potpune operativne planove. U skladu s tim, Sektor za nadzor i preventivno delovanje u životnoj sredini je vršio koordinaciju izvršenja poverenih poslova inspekcijskog nadzora iz delokruga nadležnosti inspekcije za zaštitu životne sredine AP Vojvodine i JLS, što je podrazumevalo da Republička inspekcija podneske stranaka upućuje inspekciji za zaštitu životne sredine AP Vojvodine i JLS sa zahtevom za dostavljanje izveštaja o preduzimanju radnji o navedenim slučajevima. Kako bi se unapredio rad ovog organa ukazuje se na neophodnost poboljšanja materijalno-tehničkih sredstava, pre svega nabavke vozila kako bi se adekvatno vršio terenski nadzor, ali se, kao i prošle godine, navodi i potreba povećanja broja zaposlenih u Sektoru za nadzor i preventivno delovanje (interesantno je da je na kraju 2023. u Sektoru za nadzor i preventivno delovanje bilo zaposleno 56 inspektora, jedno lice manje nego prošle godine, dok je sistematizovano 85 mesta, takođe jedno mesto manje nego 2022. godine<sup>52</sup>).

---

<sup>51</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine (2023): Izveštaj o radu 2022 Inspekcija za zaštitu životne sredine, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1taj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20za%C5%Affitu%20%C5%BEivotne%20sredine%20za%202022.pdf>

<sup>52</sup> Ibid.

Ostale preporuke za unapređenje rada ovog organa se odnose na usavršavanje inspektora kroz različite obuke i bolju saradnju s pravosudnim organima.

U vezi s delovanjem Inspekcije za zaštitu životne sredine, Regionalni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) je u publikaciji *Smernice za klimatske promene i ljudska prava*,<sup>53</sup> objavljenoj u drugoj polovini prošle godine, kao jednu od preporuka za unapređenje izveštavanja i praćenja stanja životne sredine naveo unapređenje inspekcijskog nadzora nad zagađivačima i obezbeđivanje pune primene ovlašćenja inspektora, što uključuje podnošenje prekršajnih i krivičnih prijava, kao i zabranu rada zagađivačima koji krše propise i kod kojih su utvrđena prekoračenja emisija zagađujućih materija.

---

<sup>53</sup> RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu: Smernice za klimatske promene i ljudska prava, dostupno na: <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/08/Smernice-za-klimatske-promene-i-ljudska-prava-final.pdf>

# Pristup informacijama od javnog značaja

## Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti

Značajan deo redovnog godišnjeg izveštaja Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti<sup>54</sup> posvećen je ukazivanju na zloupotrebu prava na pristup informacijama od javnog značaja. Naime, navodi se da je u protekloj godini primljen najveći broj pritužbi od osnivanja institucije Poverenika, pri čemu se uzrok naglog povećanja žalbi objašnjava promenom stava Ustavnog suda iz 2022. čime je utvrđena osnovanost naknade troškova za zastupanje tražilaca informacija od strane advokata u postupku po žalbi pred Poverenikom. Kako se smatra da ovakva praksa znatno otežava funkcionisanje Poverenika usled opterećenja brojnim zahtevima, koji se procenjuju kao neosnovani, upućen je predlog Narodnoj skupštini da po hitnom postupku donese izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja.

U 2023. kancelarija Poverenika je primila 16.711 žalbi koje su se odnosile na povrede prava na pristup informacijama od javnog značaja, dok su 2.983 žalbe prenete iz prethodne godine usled postupka koji nije okončan. Najveći broj žalbi podnosili su građani i advokati (91,17%) i organizacije civilnog društva (4,98%), a potom novinari, sindikati, predstavnici političkih stranaka, organi vlasti, privredni subjekti itd.

Od 10.594 rešenih žalbi, najveći broj slučajeva se odnosio na nepotpune odgovore organa vlasti na zahteve tražilaca informacija (49,56%), dok je čak 37,07% žalbi izjavljeno zbog potpunog ignorisanja zahteva tražilaca informacija („čutanje

<sup>54</sup> Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2024): Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2023. godinu, dostupno na: [https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2023/Godi%C5%A1nji\\_izve%C5%Altaj\\_2023lat.pdf](https://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/izvestajiPoverenika/2023/Godi%C5%A1nji_izve%C5%Altaj_2023lat.pdf)

uprave"). Od ukupnog broja rešenih žalbi 9,93% izjavljene su protiv rešenja organa vlasti kojim se zahtev tražioca informacija odbija kao neosnovan uz obrazloženje. U 3,11% žalbi organi vlasti su odgovorili sa obrazloženjem sa elementima odluke, a u 0,33% žalbe su izjavljene na zahtev tražilaca informacija za naknadu troškova postupka.

U Izveštaju se ističe da se nastavlja trend prisutan godinama da se u značajnom broju osnovanih žalbi, postupak po žalbi Poverenik završava obustavom postupka, budući da organi vlasti postupaju po zahtevu tražioca po saznanju za žalbu i zahtevanom izjašnjenju od strane Poverenika. Od 8.665 rešenja koje je Poverenik doneo po žalbama tražilaca informacija kojima je organima vlasti naložio da im informacije učine dostupnim, organi nisu postupili u 218 slučajeva ili u 25,17%, što znači da stepen izvršenja odluka Poverenika u proseku iznosi 74,83%. Takođe se ukazuje na činjenicu da je manje od polovine organa koja su u obavezi da to učine dostavilo Povereniku godišnji izveštaj o radu (42,73%).

Kada je u pitanju pregled podnetih zahteva i izjavljenih žalbi protiv ministarstava i organa u njihovom sastavu, od ukupno 4.991 zahteva i 1.193 podnetih žalbi, 346 zahteva i 97 žalbi se odnosilo na Ministarstvo životne sredine. Dalje se navodi da je na svakih 4,2 zahteva podnetih ministarstvima, tražilac informacija izjavio žalbu Povereniku zbog nedobijanja istih.

U vezi sa informacijama od javnog značaja u vezi sa životnom sredinom naglašava se da je i dalje visok procenat uskraćenih informacija iz ove oblasti što je vrlo zabrinjavajuće imajući u vidu da je reč o informacijama koje imaju veliki značaj za zdravlje ljudi, usled čega zahtevaju kraće i hitne rokove za postupanje.

Među razlozima odbijanja zahteva tražilaca najčešće se navodi privatnost lica na koje se informacije odnose, pri čemu se ovakva praksa tumači neznanjem, odnosno neopravdanim pozivanjem na privatnost i zaštitu podataka o ličnosti organa javne vlasti. Takođe, značajan broj odbijanja je posledica pogrešnog tumačenje zakona, zbog čega se zahtevi odbijaju sa obrazloženjem da tražena informacija nije od javnog značaja iako ispunjava sve zakonom propisane elemente da bi se smatrala informacijom od javnog značaja.

Tokom 2023. Zaštitniku građana se obratilo 14.984 građana, što predstavlja povećanje za nešto više od 8% u odnosu na prethodni izveštajni period. Formirano je ukupno 4.425 predmeta, od čega 41 u vezi sa zaštitom životne sredine. Najveći broj pritužbi u vezi sa zaštitom životne sredine se, kao i prethodne godine, odnosio na povrede prava u vezi sa kvalitetom vazduha, zaštite od buke i neprijatnih mirisa koji dolaze iz ugostiteljskih i poljoprivrednih objekata, odnosno koji nastaju kao posledica obavljanja različitih privrednih delatnosti. U kontekstu kontrole pravilnosti i zakonitosti rada organa uprave, u Izveštaju zaštitnika građana<sup>55</sup> se ukazuje da je uočeno da su inspekcijski organi u konkretnim slučajevima obustavljali postupak nadzora pre utvrđivanja preciznog činjeničnog stanja ili su propuštali da preduzmu pojedine zakonske mere kojima bi se otklonile utvrđene nepravilnosti.

Takođe se navodi da su, uprkos tome što su protekle dve godine od stupanja na snagu novog Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini, samo četiri lokalne samouprave donele odluku o načinu kontrole nivoa buke iz ugostiteljskih objekata. Kada je reč o Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, konstatuje se da je još uvek rano za procenu njegove efikasnosti – s obzirom na to da ovaj Zakon podrazumeva strože uslove za proizvođače otpada i operatere upravljanja otpadom, ali da je za delotvorniji inspekcijski nadzor neophodna saradnja različitih postupajućih organa.

Ukoliko se pogledaju preporuke za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave, Zaštitnik građana, između ostalog, ukazuje na potrebu finansijske podrške Ministarstva zaštite životne sredine jedinicama lokalne samouprave u vršenju poverenih poslova iz oblasti zaštite životne sredine i efikasnijeg sistema nadzora nad vršenjem poverenih poslova inspekcijskog nadzora iz oblasti zaštite životne sredine od strane JLS. Ujedno, JLS bi trebalo da uspostave bolju saradnju svojih inspekcijskih organa i saradnju s drugim inspekcijskim organima, posebno kada je prema istom subjektu postupalo više inspekcija. JLS koje to još uvek nisu učinile trebalo bi da donesu odluke o načinu kontrole nivoa buke iz ugostiteljskih objekata i uspostave efikasniji nadzor u

---

<sup>55</sup> Zaštitnik građana (2024): Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2023. godinu, dostupno na: <https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7979/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202023.%20godinu.pdf>

ovoj oblasti, da donesu i usvoje planove kvaliteta vazduha i kratkoročne akcione planove kvaliteta vazduha, u slučaju postojanja zagađenja.

Obrađujući pitanje klimatskih promena i ljudskih prava, Regionalni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) je kreirao i preporuke koje se odnose na rad Zaštitnika građana, a koje podrazumevaju neophodnost kreiranja posebnog izveštaja o kršenju prava na zdravu životnu sredinu i drugih ljudskih prava u vezi sa ugrožavanjem životne sredine i prekomernom eksploatacijom prirodnih resursa, kao i posebne izveštaje o kršenju ljudskih prava u gradovima i opštinama koje su izložene dugotrajnom zagađenju velikog intenziteta.<sup>56</sup>

## Krivična dela protiv životne sredine

Prema Izveštaju o radu javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2023. godini,<sup>57</sup> za krivična dela protiv životne sredine podnete su prijave protiv 1.823 lica, 171 više nego prethodne godine.<sup>58</sup>

Kada je reč o promenama u broju prijava, povećanja su zabeležena u pogledu nepreduzimanja mera zaštite životne sredine, zagađivanja hrane i vode za ishranu i napajanje životinja, unošenja opasnih materija u Srbiju i nedozvoljenog prerađivanja, odlaganja i skladištenja opasnih materija, nezakonitog ribolova, uništenja, oštećenja, iznošenja u inostranstvo i unošenja u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra, dok je naveći porast zabeležen kod krivičnog dela Zagađivanje životne sredine – čak 915%.

Opadanje broja prijava zabeleženo je kod krivičnih dela: Oštećenje životne sredine, Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine, Nezakonit lov, Šumska krađa, Pustošenje šuma i Ubijanje i zlostavljanje životinja, pri čemu je najznačajnija promena prisutna u slučaju krivičnog dela Povreda prava na

<sup>56</sup> RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2023): Smernice za klimatske promene i ljudska prava, dostupno na: <https://eri.org.rs/wp-content/uploads/2023/08/Smernice-za-klimatske-promene-i-ljudska-prava-final.pdf>

<sup>57</sup> Vrhovno javno tužilaštvo (2024): Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2023. godini, dostupno na: [http://www.vrhovnojt.gov.rs/docs/SKM\\_95824041013280.pdf](http://www.vrhovnojt.gov.rs/docs/SKM_95824041013280.pdf)

<sup>58</sup> Vrhovno javno tužilaštvo: Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštiti ustavnosti i zakonitosti u 2022. godini, dostupno na: [http://www.vrhovnojt.gov.rs/docs/Izvestaj\\_Republika\\_Srbija\\_Republiko\\_javno\\_tuzila%c5%a1tvo\\_mart2023.pdf](http://www.vrhovnojt.gov.rs/docs/Izvestaj_Republika_Srbija_Republiko_javno_tuzila%c5%a1tvo_mart2023.pdf)

informisanje o stanju životne sredine, gde je došlo do smanjenja za 97,92% u odnosu na prethodni izveštajni period.

Za razliku od 2022, registrovane su i prijave za krivična dela: Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu (protiv tri lica), Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine (protiv dva lica), Prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka (protiv šest lica), Nesavesno pružanje veterinarske pomoći (protiv dva lica) i Proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja (protiv jednog lica). Pored toga, postupalo se u odnosu na slučajeve koji nisu bili zastupljeni tekuće godine, već preneti iz prethodne, te je u radu bila prijava za krivično delo Nedozvoljena izgradnja nuklearnih postrojenja i predmeti koji se tiču krivičnog dela Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine.

Struktura prijava krivičnih dela Protiv životne sredine:

- za krivično delo Zagađivanje životne sredine prijavljeno je 203 lica (povećanje za 915% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine prijavljeno je 95 lica (povećanje za 427,77% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu prijavljena su tri lica (prošle godine nije bilo prijavljenih);
- za krivično delo Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine prijavljena su dva lica (prošle godine nije bilo prijavljenih);
- za krivično delo Oštećenje životne sredine prijavljeno je sedam lica (smanjenje za 65% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra prijavljeno je 20 lica (povećanje od 25% u odnosu na 2022);

- za krivično delo Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje, i skladištenje opasnih materija prijavljeno je 165 lica (povećanje od 146,26% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Ubijanje i zlostavljanje životinja bilo je prijavljeno 162 lica (povećanje od 25,58% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Prenošenje zaraznih bolesti kod životinja i biljaka bilo je prijavljeno šest lica (prošle godine nije bilo prijavljenih);
- za krivično delo Nesavesno pružanje veterinarske pomoći bilo je prijavljeno dva lica (prošle godine nije bilo prijavljenih);
- za krivično delo Proizvodnja štetnih sredstava za lečenje životinja bilo je prijavljeno jedno lica (prošle godine nije bilo prijavljenih);
- za krivično delo Zagađivanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja bilo je prijavljeno osam lica (povećanje 166,66% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Pustošenje šuma bilo je prijavljeno 57 lica (smanjenje za 16,18% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Šumska krađa bilo je prijavljeno 979 lica (smanjenje za 17,53% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Nezakonit lov bilo je prijavljeno 62 lica (smanjenje za 35,42% u odnosu na 2022);
- za krivično delo Nezakonit ribolov bilo je prijavljeno 51 lice (povećanje za 96,15 % u odnosu na 2021).

Značajan broj prijava u ovoj oblasti i dalje ostaje nerešen, pa je tako za krivično delo Šumska krađa preneto 870 prijava iz prethodnog perioda. Za krivično delo Ubijanje i zlostavljanje životinja 116 prijava, Zagađivanje životne sredine 99, Unošenje opasnih materija u Srbiju i nedozvoljeno prerađivanje, odlaganje, i skladištenje opasnih materija 66. Kod krivičnog dela Nezakonit lov prenete su prijave protiv 54 lica, kod krivičnog dela Pustošenje šuma prenete su prijave

protiv 50 lica, Nepreduzimanje mera zaštite životne sredine protiv 44 lica, Povreda prava na informisanje o stanju životne sredine protiv 18 lica, Nezakonit ribolov 17, Oštećenje životne sredine 13. Za krivično delo Uništenje, oštećenje, iznošenje u inostranstvo i unošenje u Srbiju zaštićenog prirodnog dobra, ne-rešeno je devet prijava iz prethodne godine. Kod krivičnog dela Protivpravna izgradnja i stavljanje u pogon objekata i postrojenja koja zagađuju životnu sredinu, preneto je pet prijava, Oštećenje objekata i uređaja za zaštitu životne sredine tri prijave, Zagadživanje hrane i vode za ishranu, odnosno napajanje životinja prenete su prijave protiv dva lica.

Kada je reč o postupanju po prijavama za privredne prestupe iz Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o zaštiti prirode, Zakona o zaštiti vazduha i Zakona o hemikalijama, podneto je ukupno 17 prijava (smanjenje za 29,17% u odnosu na 2022). Iz prethodnog perioda preneto je 17 prijava, dok su osuđujuće presude donete u 15 predmeta. Predmeti po ovim zakonima su se odnosili na nepreduzimanje mera zaštite od nekontrolisanog izlivanja ili emisija štetnih materija nastalih pri radu industrijskih postrojenja, odnosno nepropisno i dugotrajno skladištenje materija koje se karakterišu kao opasne. U Izveštaju se ponovo naglašava da nije sasvim jasno zbog čega je izrazito mali broj upućenih prijava po ovom zakonima već godinama, imajući u vidu zastupljenost negativnih tema zagađenosti životne sredine u javnom prostoru.

U vezi s postupanjem po privrednim prestupima, trebalo bi pomenuti i da je tokom 2023. primljeno 15 prijava u vezi s propisom za privredne prestupe iz Zakona o upravljanju otpadom, što predstavlja smanjenje od 42,31% u odnosu prošlu godinu.

# Finansiranje

Prema Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine, horizontalno zakonodavstvo je oblast čije usklađivanje ne zahteva značajna finansijska sredstva, za razliku od troškova sprovođenja propisa EU u oblasti ZŽS. U postskrining dokumentu istaknuto je da će većina troškova u ovom sektoru, oko 15 miliona evra, nastati sprovođenjem Direktive INSPIRE. U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 nema mnogo informacija o procenjenim troškovima daljeg usaglašavanja sa EU zakonodavstvom i troškovima njihovog sprovođenja. Jedina informacija u vezi sa finansiranjem odnosi se na INSPIRE direktivu, pri čemu se navodi da će detaljna procena situacije, plan sprovođenja, prateći troškovi i mehanizam finansiranja biti deo Specifičnog plana sprovođenja za ovu direktivu. Na osnovu javno dostupnih informacija, trenutno je moguće pratiti samo opšte troškove koji se odnose na administraciju, upravljanje, kreiranje politika, nadzor i monitoring u oblasti zaštite životne sredine – dok distinkcija između troškova sprovođenja postojećih i novih EU propisa nije moguća.

Ukupni troškovi administracije, upravljanja, nadzora i monitoringa u oblasti ZŽS u 2023. godini, iznosili su oko 1,2 milijarde dinara (3,1% ukupnog budžeta za ZŽS) i bili su manji za 18% u odnosu na 2022. godinu. Veći deo ovog iznosa odnosi se na opšte nadležnosti MZŽS, uključujući i inspekciju za zaštitu životne sredine, za šta je izdvojeno skoro 710 miliona dinara. Rashodi Agencije za zaštitu životne sredine, u čijoj nadležnosti su poslovi u oblasti monitoringa i kontrole kvaliteta životne sredine, iznosili su 362 miliona dinara u 2023. godini. Budžetom za 2024. godinu planirano je povećanje ukupnih izdataka za administraciju i upravljanje u oblasti ZŽS za preko 20% u odnosu na prošlogodišnji budžet – sa 1,2 milijarde dinara na skoro 1,5 milijardi dinara (3,2% ukupnih budžetskih izdataka za ZŽS). Od toga, budžet MZŽS u delu opštih nadležnosti bi trebalo da se poveća na preko 890 miliona dinara (rast za oko 25%), a raspoloživa sredstva AZŽS sa sprovođenje njenih nadležnosti na 440 miliona dinara (rast za preko 20%).

# Preporuke

## Strateški i zakonodavni okvir

1. Poboljšati kvalitativno procese strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) usvajanjem novog Zakona o SPU i Zakona o PU, kao i potrebnih podzakonskih akata.
2. Uskladiti Listu I (projekti za koje je neophodna procena uticaja) i Listu II (projekti za koje se može zahtevati procena uticaja) sa Aneksima I i II Direktive 2011/92/EU.
3. Utvrditi listu planova i programa za koje je obavezna strateška procena Uticaja na životnu sredinu i listu planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu.

## Sprovodenje propisa

4. Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovodenju javnih rasprava unapređenjem obaveštavanja javnosti putem interneta. Unaprediti funkcionalnost e-Konsultacija tako da bude prilagođena prosečnom korisniku (pristup dokumentima, informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).
5. Osigurati puno sprovodenje Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (8/2019-79) u sektoru zaštite životne sredine.

- 6.** Primenjivati u potpunosti Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu, prilikom izrade studija o proceni uticaja na životnu sredinu.
- 7.** Obezbediti uključivanje procene kumulativnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu.
- 8.** Uspostaviti praksu kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i reviziju studija svakih pet godina.
- 9.** Pooštriti kaznene odredbe za zagađivanje životne sredine i naročito dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS”, br. 97/08).



# HORIZONTALNO ZAKONODAVSTVO

## INSPEKTORI ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

u mnogim jedinicama lokalne samouprave  
**obavljaju i druge poslove**, a najčešće poslove komunalnog  
inspektora, zatim građevinskog, saobraćajnog, turističkog  
inspektora, poslove referenata za zaštitu životne sredine i druge  
poslove po nalogu prepostavljenih



**Izvor:** Izveštaj o radu inspekcije za ZŽS (2023):  
[https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godišnji%20Izveštaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zaštitu%20životne%20sredine%20za%202023.%20godinu\\_0.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godišnji%20Izveštaj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20zaštitu%20životne%20sredine%20za%202023.%20godinu_0.pdf)







# Kvalitet vazduha

# Pregled

Godišnji izveštaj o kvalitetu vazduha u Srbiji za 2022. godinu, koji je pripremila Agencija za zaštitu životne sredine, objavljen je sredinom oktobra 2023. godine, iako je prema zakonskim odredbama trebalo da bude dostupan do 28. februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Prema Izveštaju, u 2022. godini vazduh je bio prekomerno zagađen u osam aglomeracija i 13 gradova u Srbiji, što obuhvata ukupno preko četiri miliona stanovnika. Najrasprostranjenija zagađujuća materija s prekomernim koncentracijama i dalje su suspendovane  $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$  čestice, koje su prekoračile granične vrednosti u više gradova i aglomeracija. Valjevo se istaklo kao grad s najvišom prosečnom godišnjom koncentracijom  $PM_{10}$  čestica od  $67 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , što je značajno iznad granične vrednosti od  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Takođe, Valjevo je imalo najviše dana s prekoračenjem dnevnih graničnih vrednosti  $PM_{10}$  čestica.

Iako usvojen Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period do 2030. godine još uvek nije doveo do promene u politici zaštite vazduha u praksi. Izazovi se najbolje vide na primeru Valjeva i ogledaju se u činjenici da je ovaj grad godinama prvi po različitim parametrima zagađenosti vazduha u Srbiji, kao što je prosečna koncentracija suspendovanih  $PM_{10}$  čestica i broj dana s prekomernim zagađenjem.

Konkursi za sufinansiranje mera energetske sanacije domaćinstava, koje sprovodi Ministarstvo rударства i energetike kroz projekat „Čista energija za sve”, od ove godine sadrže i posebnu liniju za socijalno ugrožena domaćinstva. Iako povećanje udela kofinansiranja, kao i pomoć posebno opredeljena za socijalno ugrožene građane, predstavlja pozitivan korak, upitno je u kojoj će meri ovi konkursi dobaciti do građana kojima je pomoći najpotrebnija. Pre svega, jedinice lokalne samouprave nisu imale obavezu da konkurišu i za sredstva za socijalno ugrožene građane, te je u prvoj godini u kojoj je ova linija uvedena, značajno manji broj opština koje će pružiti podršku socijalno ugroženim građanima, a ukupna sredstva opredeljena za ovu komponentu projekta značajno su manja od sredstava namenjenih za građane koji nisu socijalno ugroženi.

# Strateški i zakonodavni okvir

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog u saradnji s Ministarstvom zaštite životne sredine je 23. februara 2024. godine uputilo Javni poziv organizacijama civilnog društva<sup>59</sup> za predlaganje kandidata za članstvo u Radnoj grupi za izradu Nacrta zakona o zaštiti vazduha.

Radna grupa za izradu Nacrta zakona o zaštiti vazduha je sačinjena od predstavnika organa javne uprave, stručne zajednice, privrede, predstavnika civilnog društva i drugih zainteresovanih strana.

Organizacije civilnog društva su ukazale i ocenile diskriminatornim jedan od uslova za prijavu organizacija civilnog društva za Radnu grupu za izradu Zakona o zaštiti vazduha, a uslov glasi da je potrebno da organizacija bude upisana u registar najmanje osam godina pre objavljivanja ovog javnog poziva.

U Javnom pozivu je navedeno da je cilj poziva bio da se kroz javan i transparentan proces izvrši izbor do dve organizacije civilnog društva čiji predstavnici će učestvovati u radu Radne grupe.

Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) je izradio i poslao Primedbu na Javni poziv,<sup>60</sup> budući da su uslovi ograničavajući za učešće organizacija civilnog društva na osnovu datuma upisa u registar i specifičnog projektnog iskustva u poslednjih osam godina. U izrađenoj Primedbi je navedeno da su ovi uslovi neopravданo isključili organizacije koje imaju značajne kapacitete, znanje i iskustvo u oblasti zaštite vazduha, ali ne ispunjavaju formalno tražene kriterijume.<sup>61</sup> Radna grupa se do momenta pisanja Izveštaja još uvek

<sup>59</sup> <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/konkursi/javni-poziv-organizacijama-civilnog-drustva-za-predlaganje-kandidata-za-članstvo-u-radnoj-grupi-za-izradu-nacrta-zakona-o-zaštiti-vazduha>

<sup>60</sup> <https://reri.org.rs/reri-podneo-primedbu-na-javni-poziv-organizacijama-civilnog-drustva-za-ucesce-u-radnoj-grupi-za-izradu-nacrta-zakona-o-zaštiti-vazduha/>

<sup>61</sup> <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2024/02/Primedbe-Ministartsvo-zastite-zivotne-sredine.pdf>

nije formalno sastala, objavljen je samo spisak odabralih članova Radne grupe, a RERI nije dobio odgovor na ovu primedbu.

U junu 2023. godine Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i CEE Bankwatch uputili su Sekretarijatu Energetske zajednice žalbu,<sup>62</sup> jer se Srbija ne pridržava pravila o kontroli zagađenja, budući da se na to obavezala 1. januara 2018. godine potpisivanjem ugovora o osnivanju Energetske zajednice. Termoelektrani „Morava“ snage 120 MW, koja radi u sklopu Elektroprivrede Srbije (EPS), bilo je dozvoljeno da radi najviše 20.000 sati do kraja 2023. godine. Nakon toga, morala je da se zatvori ili uskladi sa standardima Evropske unije za kontrolu zagađenja. Međutim, do kraja 2022. godine TE „Morava“ je radila ukupno 23.051 sat,<sup>63</sup> te je i tokom 2023. godine nastavila s radom.

Nacionalni plan za smanjenje emisija (NERP),<sup>64</sup> iako usvojen 2020. godine, i dalje se ne sprovodi, budući da je nastavljen trend prekoračenja dozvoljenih emisija SO<sub>2</sub> iz termoenergetskih postrojenja<sup>65</sup> koji su obuhvaćeni pomenutom dokumentom.

Izveštaj JP Elektroprivrede Srbije o stanju životne sredine za 2023. godinu<sup>66</sup> je pokazao da su termoenergetska postrojenja Nikola Tesla A i B, kao i Kostolac B ukupno emitovale 226.816,10 i 45.802,68 koncentracija SO<sub>2</sub>, što su pet i šest puta veće vrednosti SO<sub>2</sub> nego što je NERP-om propisano.

---

<sup>62</sup> <https://www.energy-community.org/legal/cases/2023/case0923RS.html>

<sup>63</sup> <https://reri.org.rs/upucena-zalba-energetskoj-zajednici-zbog-nezakonitog-rada-termoelektrane-morava/>

<sup>64</sup> <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2020/10/1/reg>

<sup>65</sup> <https://reg.pravno-informacioni-sistem.rs/api/Attachment/prilozi/429854/p2.html>

<sup>66</sup> <https://www.eps.rs/lat/Documents/Izve%C5%A1taj%20o%20stanju%20c5%beivotne%20sredine%20u%20EPS%20AD%20za%202023.%20godinu.pdf>

# Sprovodenje propisa

Godišnji izveštaj o kvalitetu vazduha u Srbiji za 2022. godinu, koji je pripremila Agencija za zaštitu životne sredine, objavljen je sredinom oktobra 2023. godine, iako je prema zakonskim odredbama trebalo da bude dostupan do 28. februara tekuće godine za prethodnu godinu.

Prema Izveštaju, u 2022. godini vazduh je bio prekomerno zagađen u svih osam aglomeracija i 13 gradova u Srbiji, što obuhvata ukupno preko četiri miliona stanovnika. Vazduh je bio prekomerno zagađen u: Beogradu, Novom Sadu, Nišu, Boru, Pančevu, Smederevu, Užicu i Kosjeriću (aglomeracije), kao i u sledećim gradovima i opštinama: Kragujevac, Kostolac, Pirot, Lozница, Čačak, Paraćin, Zaječar, Kraljevo, Novi Pazar, Valjevo, Subotica, Sombor i Zrenjanin.

## PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> čestice

Najrasprostranjenija zagađujuća materija s prekomernim koncentracijama i dalje su suspendovane PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> čestice, koje su prekoračile granične vrednosti u više gradova i aglomeracija. Valjevo se istaklo kao grad s najvišom prosečnom godišnjom koncentracijom PM<sub>10</sub> čestica od 67 µg/m<sup>3</sup>, što je značajno iznad granične vrednosti od 40 µg/m<sup>3</sup>. Takođe, Valjevo je imalo najviše dana s prekoračenjem dnevnih graničnih vrednosti PM<sub>10</sub> čestica, uzimajući u obzir činjenicu da je na mernoj stanicici Valjevo ZZJZ (Zavod za javno zdravlje) zabeleženo 178 dana prekomernog zagađenja ovom materijom, dok je prema propisima dozvoljeno maksimalno 35 dana godišnje.

Pored Valjeva, prekoračenje vrednosti za suspendovane PM<sub>10</sub> čestice uočeno je i na stanicama: **Zaječar** (60 µg/m<sup>3</sup>), **Popovac** (49 µg/m<sup>3</sup>), **Novi Pazar** (49 µg/m<sup>3</sup>), **Užice** (47 µg/m<sup>3</sup>), **Smederevo Radinac** (47 µg/m<sup>3</sup>), **Lozница** (45 µg/m<sup>3</sup>), **Kraljevo Policijska uprava** (44 µg/m<sup>3</sup>), **Kragujevac** (43 µg/m<sup>3</sup>), **Beograd Zemun TB** (42 µg/m<sup>3</sup>), **Sombor Dunav i Tisa** (42 µg/m<sup>3</sup>), **Pančeva Vojlovica** (42 µg/m<sup>3</sup>), **Bor**

**Jugopetrol** (42 µg/m<sup>3</sup>), **Subotica OŠ „Sonja Marinković“** (41 µg/m<sup>3</sup>), **Pančevo Starčevo** (41 µg/m<sup>3</sup>) i **Beograd Veliki Crljeni** (41 µg/m<sup>3</sup>).<sup>67</sup>

Najviša dnevna koncentracija PM<sub>10</sub> čestica zabeležena je na stanicama **Beograd Ovča** i iznosila je čak 516 µg/m<sup>3</sup>.

Dodatno, prekoračenje godišnje granične vrednosti PM<sub>2,5</sub> čestica zabeleženo je u sledećim gradovima i aglomeracijama: Pančevo, Smederevo, Užice, Kosjerić, Valjevo, Kraljevo, Čačak, Pirot, Subotica, Beograd, Niš i Novi Pazar. Najviše godišnje koncentracije zabeležene su u: **Novom Pazaru** (43 µg/m<sup>3</sup>), potom **Užicu** (41 µg/m<sup>3</sup>), **Valjevu** (35 µg/m<sup>3</sup>), **Pančevu** (Vojlovica) i **Smederevu** (Radinac) (po 33 µg/m<sup>3</sup>), **Pirotu** 31 µg/m<sup>3</sup>, **Kraljevu i Beogradu** (stанице **Veliki Crljeni** и **Lazarevac**, po 30 µg/m<sup>3</sup>).<sup>68</sup>

Prema Izveštaju Agencije, toplane snage manje od 50 MW i individualna ložišta predstavljaju glavni izvor emisija suspendovanih čestica PM<sub>10</sub> (64%) i PM<sub>2,5</sub> (80%).

Takođe, neki gradovi se ističu po prekoračenju graničnih vrednosti azot-dioksida (NO<sub>2</sub>) i drugih zagađujućih materija. Na primer, Beograd, Niš i Novi Pazar su među mestima gde su prekoračene granične vrednosti i za suspendovane PM<sub>10</sub> i PM<sub>2,5</sub> čestice, kao i za **azot-dioksid (NO<sub>2</sub>)**.<sup>69</sup> Tokom 2022. godine godišnja granična vrednost za NO<sub>2</sub> od 40 µg/m<sup>3</sup> bila je prekoračena u Beogradu na stanicama Despota Stefana GZZJZ i iznosila je 54 µg/m<sup>3</sup>. Prekoračenja dnevne granične vrednosti, od 85 µg/m<sup>3</sup>,javljala su se u Beogradu na stanicama Despota Stefana GZZJZ 20 dana i Mostar tri dana, u Novom Pazaru i Nišu OŠ „Sveti Sava“ jedan dan. Najveća dnevna vrednost (116 µg/m<sup>3</sup>) izmerena je u Beogradu, na stanicama Beograd Despota Stefana. Emisijama azot-dioksida na nivou države najviše doprinose saobraćaj (41%), kao i proizvodnja električne i toplotne energije (39%).<sup>70</sup>

---

67 Agencija za zaštitu životne sredine (2023): Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji u 2022. godini, strana 5. Dostupno na: <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2022.pdf>

68 Ibid.

69 Ibid, str. 24.

70 Agencija za zaštitu životne sredine (2023): Izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji u 2022. godini – Izvori emisija zagađujućih materija u vazduhu, strana 13. Dostupno na: <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2022.pdf>

## Sumpor-dioksid ( $\text{SO}_2$ )

Prema podacima SEPA, u 2022. godini nije zabeležena srednja godišnja koncentracija sumpor-dioksida iznad granične vrednosti od  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  ni na jednoj mernoj stanici. Međutim, prekoračenja dnevne granične vrednosti od  $125 \mu\text{g}/\text{m}^3$  su zabeležena na nekoliko stanica, poput **Bor Gradska park** (četiri dana), dok su na stanicama **Bor Institut i Beograd Obrenovac GZZJZ** registrovana prekoračenja samo **jednog dana**. Važno je napomenuti da su tokom jedne kalendarske godine dozvoljena samo tri dana s prekoračenjem graničnih vrednosti.

Takođe, satne vrednosti su prekoračile graničnu vrednost od  $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$  na nekoliko stanica, kao što su: **Bor Gradska park (39 sati)**, **Beograd Obrenovac GZZJZ (11 sati)**, **Bor Brezonik (osam sati)**, **Bor Institut (sedam sati)**, **Kostolac (četiri sata)**, **Beograd Veliki Crljeni (tri sata)**, **Beograd Obrenovac ušće (tri sata)** i **Šabac (dva sata)**. Na stanicu **Bor Gradska park**, satne vrednosti su prekoračile graničnu vrednost od  $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$  čak više od 24 puta.<sup>71</sup>

Najveći izvor emisija sumpor-dioksida je proizvodnja električne i toplotne energije, što čini čak 92% ukupnih emisija. Takođe, treba istaći i ulogu industrijskog sektora koji, iako doprinosi samo 4% ukupnim emisijama  $\text{SO}_2$  na nivou države, u aglomeraciji Bor predstavlja glavni izvor emisija.

U Boru, koji se ističe po zagađenju sumpor-dioksidom ( $\text{SO}_2$ ), zabeleženo je prekoračenje graničnih vrednosti  $\text{SO}_2$ ,  $\text{PM}_{10}$  čestica, kao i **teškog metala olova**. Slično, u drugim gradovima su primećena prekoračenja graničnih vrednosti za različite zagađujuće materije kao što su **arsen, nikl, kadmijum i drugi teški metali**.

## Prizemni ozon

Tokom 2022. godine prekoračenja ciljne vrednosti prizemnog ozona od  $120 \mu\text{g}/\text{m}^3$ , više od 25 dana, zabeležena su na nekoliko mernih stanica. Na primer, na stanicu **Beograd KBC „Dragiša Mišović“** zabeleženo je čak 84 dana s prekoračenjem, dok je na drugim stanicama poput Beograd Vinča, Kamenički Vis EMEP,

<sup>71</sup> Ibid, str. 19.

Kopaonik, Novi Sad Liman, Kikinda Centar, Pančevo Starčevo, Beograd Novi Beograd, Beograd Stari Grad, Pančevo Vatrogasni dom i Smederevo Radinac zabeleženo od 30 do 68 dana s prekoračenjem.<sup>72</sup>

Kada se uporede rezultati monitoringa kvaliteta vazduha za 2022. i 2021. godinu, Pirot i Kostolac su nova mesta na listi prekomerno zagađenih. S druge strane, za razliku od 2021. godine, Sremska Mitrovica više nije na spisku gradova s prekomerno zagađenim vazduhom. Međutim, ova promena u oceni kvaliteta vazduha očigledno je doneta usled činjenice da nije vršen monitoring suspendovanih PM čestica u ovom mestu. Podaci s mernog mesta u nadležnosti grada Sremske Mitrovice nisu korišćeni i ne postoji nijedan podatak o merenjima koncentracije suspendovanih PM<sub>10</sub> čestica u ovom gradu. Poređenja radi, u 2021. godini Sremska Mitrovica bila je svrstana u gradove s prekomerno zagađenim vazduhom upravo zbog prekoračenja granične vrednosti ove zagađujuće materije.

## Rasprostranjenost i kvalitet monitoringa

U zvanična merenja i ocenu kvaliteta vazduha ušli podaci sa 220 automatskih stanica i mernih mesta što je povećanje za 19 mernih mesta u odnosu na prethodnu godinu. Pored podataka Agencije za zaštitu životne sredine, pri ocenjivanju kvaliteta vazduha za 2022. godinu korišćeni su podaci državne mreže, podaci lokalnih mreža i mernih mesta.

Međutim, primetna su pogoršanja u efikasnosti monitoringa, odnosno raspoloživosti podataka. Tokom monitoringa koji je sproveden 2021. godine, najveća zabeležena efikasnost monitoringa ni za jednu materiju ne prelazi 70%.

Nivo zagađenja vazduha u Srbiji potrebno je posmatrati i kroz prizmu najavljenih izmena u pogledu graničnih vrednosti koncentracije zagađujućih materija, koje će i naša država morati da primenjuje. Svetska zdravstvena organizacija zastupa stav da su potrebeni zahtevniji standardi za granične vrednosti suspendovanih PM<sub>2,5</sub> čestica, budući da ne postoji bezbedan nivo koncentracije ove zagađujuće materije, odnosno nivo koncentracije usled koje se štetni efekti ne javljaju.

---

72 Ibid, str. 6.

Cilj pooštravanja standarda vezano za koncentracije zagađujućih materija je smanjenje do 2030. godine broja prevremenih smrti uzrokovanih izloženošću PM<sub>2,5</sub> za najmanje 55% u poređenju s nivoima iz 2005. godine. S tim u vezi, Evropski parlament i Savet ministara EU usaglasili su se oko novih graničnih i ciljnih vrednosti koje su bliže smernicama Svetske zdravstvene organizacije i koje će se redovno revidirati. Revidirane godišnje granične vrednosti PM<sub>2,5</sub> bi se smanjile sa 25 µg/m<sup>3</sup> (trenutno važeća granična vrednost u EU i Srbiji) na 10 µg/m<sup>3</sup>.<sup>73</sup>

## Zaštita vazduha na lokalnom nivou

Gradovi i opštine koji su godinama na listi najzagađenijih u Srbiji i dalje imaju izazove sa izradom i sprovođenjem planova kvaliteta vazduha, kao i kratkoročnih akcionalih planova. Ni konačno usvajanje Programa zaštite vazduha u Republici Srbiji<sup>74</sup> za period do 2030. godine još uvek nije dovelo do promene u politici zaštite vazduha u praksi. Izazovi se najbolje vide na primeru Valjeva i Beograda.

Grad Valjevo predstavlja istaknut primer svih izazova u oblasti zaštite vazduha u Srbiji. Ti izazovi se ogledaju u činjenici da je ovaj grad godinama prvi po različitim parametrima zagađenosti vazduha u Srbiji, kao što je prosečna koncentracija suspendovanih PM<sub>10</sub> čestica i broj dana s prekomernim zagađenjem. Ministarstvo zaštite životne sredine je u maju 2024. godine dalo saglasnost na Plan kvaliteta vazduha za Valjevo čime je, posle nekoliko godina, učinjen pomak u usvajanju ove važne lokalne politike.

Prema analizi organizacije I-revolucija, u periodu nakon usvajanja Programa na državnom nivou, izostala je adekvatna implementacija i koordinacija između različitih nivoa vlasti, od nacionalnog do lokalnog, adekvatan inspekcijski nadzor, kao i jasni indikatori i evaluacioni mehanizmi za praćenje sprovođenja projekata smanjenja zagađenja vazduha, posebno iz individualnih ložišta.<sup>75</sup> Ključne preporuke odnose se, između ostalog, na usaglašavanje realne procene za sprovođenje

<sup>73</sup> Air quality: Council ready to start talks with Parliament on new rules to strengthen standards in the EU, dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/11/09/air-quality-council-ready-to-start-talks-with-parliament-on-new-rules-to-strengthen-standards-in-the-eu/>

<sup>74</sup> [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-12/program\\_zashtite\\_vazduha\\_i\\_ap.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-12/program_zashtite_vazduha_i_ap.pdf)

<sup>75</sup> I-revolucija, Unapređenje sprovođenja Programa zaštite vazduha 2030 za Grad Valjevo, dostupno na: <https://irevolucija.net/wp-content/uploads/2024/04/Analiza-Programa-zastite-vazduha-2030.pdf>

mere zamene toplotnih pumpi, dopunu plana Inspeksijskog nadzora na još tri firme koje posluju na teritoriji Valjeva, izradu katastra individualnih ložišta, ažuriranje Lokalnog registra izvora zagađenja, kao i definisanje indikatora za proveru stepena realizacije mera i njihove uspešnosti. Konačno, preporuka vezano za poslovanje kompanije „HK Krušik“, kao najvećeg pojedinačnog uzročnika visokih koncentracija polutanata, jeste da je „neophodno na nivou odgovornosti kompanije, Vlade Republike Srbije i Ministarstva odbrane postići dogovor o hitnoj promeni energenta koja će rezultirati zaključkom Vlade“, te da je neophodno definisati mere i rokove za faznu realizaciju.<sup>76</sup>

Prema ocenama RERI-ja, Grad Beograd nije sproveo Kratkoročni akcioni plan kvaliteta vazduha za Grad Beograd u periodu od 2021. do 2023. godine. Iako planirana, mera potpune zabrane saobraćaja za teretna i dostavna vozila u periodu od 7:00 h do 20:00 h na onim mestima gde su evidentirane pojačane emisije nije realizovana. Pored toga, nije sačinjen detaljan operativni plan postupanja nadležnih organizacionih jedinica Gradske uprave Grada Beograda i drugih nadležnih za sprovođenje mera iz kratkoročnog plana.<sup>77</sup> Što se srednjoročnih mera tiče navedenih u Planu kvaliteta vazduha, glavni problem je činjenica da ne postoje kvantitativni već samo opisni indikatori, što otežava praćenje sprovođenja Plana, a neke od ključnih opservacija su sledeće:

- Izostale su početne aktivnosti na smanjenju emisija iz individualnih ložišta, a obaveza prikupljanja početnih podataka za izradu i realizaciju studije izvodljivosti odložena je do objavljivanja podataka iz popisa 2022. godine, što će izvesno dovesti do odlaganja realizacije ove mera posle 2024. godine.
- Uputstvo o gašenju kotlarnica, povezivanju na sistem daljinskog grejanja ili promeni energenata doneto je 2023. godine. Budući da tek treba da se utvrdi plan gašenja, jasno je da lokalne kotlarnice neće biti ugašene do kraja 2024. godine, kako je planirano.<sup>78</sup>

---

76 I-revolucija, Građanske preporuke za unapređenje Programa zaštite vazduha 2030 za Grad Valjevo, dostupno na: <https://irevolucija.net/wp-content/uploads/2024/04/BOS-Preporuke.pdf>

77 RERI – Analiza primene Plana kvaliteta vazduha za Grad Beograd, str. 35, dostupno na: [www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/09/Analiza-primene-Plana-kvaliteta-vazduha-za-Grad-Beograd-1.pdf](http://www.reri.org.rs/wp-content/uploads/2023/09/Analiza-primene-Plana-kvaliteta-vazduha-za-Grad-Beograd-1.pdf)

78 Ibid, str. 36.

Ključna preporuka je da je potrebno sprovesti reviziju Plana kvaliteta vazduha, proceniti finansijska sredstva potrebna za realizaciju i identifikovati sve nosioce mera i aktivnosti. Pored toga, ocenjeno je i da prioritet treba da bude donošenje operativnog akcionog plana za sprovođenje kratkoročnih mera. Reviziji Plana kvaliteta vazduha bi trebalo da prethodi detaljna analiza mera za poboljšanje kvaliteta vazduha, preduzetih pre donošenja i tokom primene Plana, uključujući i zabeležene efekte tih mera.<sup>79</sup>

## Finansiranje mera za čist vazduh

Kako su dominantan izvor zagađenja vazduha u Srbiji individualna ložišta, Ministarstvo zaštite životne sredine i Ministarstvo rудarstva i energetike, kroz konkurse namenjene jedinicama lokalne samouprave, vrše sufinansiranje realizacije projekata smanjenja zagađenja vazduha u Srbiji iz individualnih izvora, odnosno projekte energetske sanacije porodičnih kuća i objekata. Ministarstvo zaštite životne sredine je u februaru 2023. godine, a potom i u januaru 2024. godine raspisalo Javni konkurs za dodelu sredstava za sufinansiranje realizacije projekata smanjenja zagađenja vazduha u Srbiji iz individualnih izvora. U 2023. godini je pristiglo 25 prijava i dodeljeno je 99.462.000 dinara za 19 gradova i opština.<sup>80</sup> U 2024. godini stiglo je 26 prijava i dodeljeno je 130.000.000 dinara za 20 gradova i opština.<sup>81</sup> Sredstva koja se dodeljuju po ovom javnom konkursu utvrđuju se u iznosu od najviše 80% opravdanih troškova. Preostali iznos od najmanje 20% troškova snose korisnici sredstava, odnosno građani.

Pored toga, Ministarstvo rудarstva i energetike, kroz projekat Čista energija i energetska efikasnost za građane, koji se sprovodi u saradnji sa Svetskom bankom, dodeljuje bespovratna sredstava za realizaciju mera energetske sanacije domaćinstvima na teritoriji jedinica lokalnih samouprava i gradskih opština sa kojima Ministarstvo zaključuje ugovor o sufinansiranju Programa energetske sanacije.<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Ibid, str. 37.

<sup>80</sup> Odluka za 2023. godinu je dostupna na ovom linku: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/0%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA%D0%B0%20%D0%B8%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D1%83%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B0.pdf>

<sup>81</sup> Odluka za 2024. godinu je dostupna na ovom linku: [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/ODLUKA\\_0.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/ODLUKA_0.pdf)

<sup>82</sup> Tekst Javnog poziva i prateća dokumentacija dostupni su na ovom linku: <https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/4362/javni-poziv.php>

U toku 2023. godine, obuhvaćeno je 10.000 domaćinstava u 131 jedinici lokalne samouprave i gradskoj opštini. Novina u 2024. godini je da jedinice lokalne samouprave i gradske opštine mogu izdvojiti sredstva i za građane iz socijalno ugroženih kategorija, a u tom slučaju kofinansiranje je po finansijskom modelu: po 45% Ministarstvo i jedinice lokalne samouprave ili gradske opštine i 10% socijalno ugroženi građani.

Povećanje udela kofinansiranja od strane ministarstava i jedinica lokalne samouprave posebno je važno uvezvi u obzir podatke o stepenu i rasprostranjenosti energetskog siromaštva u Srbiji. Prema podacima u publikaciji „Sve što ste hteli da znate o energetskom siromaštву“<sup>83</sup> koju je objavila RES fondacija, navodi se da se najviše domaćinstava (42%) oslanja na uređaje za grejanje u pojedinačnim prostorijama, kao što su šporeti i peći na čvrsta goriva, kamini, kaljeve peći i slično. Milion domaćinstava u Srbiji koristi individualne uređaje na čvrsto gorivo kao glavni uređaj za grejanje. Posebno su analizirani rezultati istraživanja kod anketiranih učesnika koji su izjavili da ne mogu redovno da plaćaju svoje račune, a koji su činili ukupno jednu četvrtinu anketiranih. Većina (61%) ovih domaćinstava se oslanja na uređaje za grejanje u pojedinačnim prostorijama, poput šporeta i peći na čvrsto gorivo, u odnosu na 42% koliko je učešće ovih uređaja među svim anketiranim domaćinstvima. Ogrevno drvo za potrebe grejanja koristi čak dve trećine socijalno ugroženih domaćinstava. Uprkos tome što se dve trećine anketiranih lošijeg imovinskog stanja oslanja na ogrevno drvo za potrebe grejanja, 91% njih nije primilo nikakvu pomoć u njihovo nabavci. Tek malobrojni građani su u ovom pogledu primili pomoć od republičkih organa i institucija (1,5%), opštine ili grada (0,5%), Centra za socijalni rad (4,2%) i humanitarnih organizacija (2,8%).

Iako povećanje udela kofinansiranja, kao i pomoć posebno opredeljena za socijalno ugrožene građane, predstavlja pozitivan korak, upitno je u kojoj će meri ovi konkursi doći do građana kojima je pomoć najpotrebni. Najpre treba uzeti u obzir da gradovi i opštine koji su se prijavili na konkurs Ministarstva rудarstva i energetike nisu imali obavezu da opredеле sredstva za socijalno ugrožene građane. Prema Rešenju o odobrenju finansiranja na gorepome-

---

<sup>83</sup> <https://www.resfoundation.org/wp-content/uploads/2021/09/Sve-sto-ste-hteli-da-znate-o-energetskom-siromastvu-u-Srbiji.pdf>



# Finansiranje

Za mere i projekte u oblasti smanjenja zagađenja vazduha iz budžeta Republike Srbije izdvojeno je oko dve milijarde dinara u 2023. godini, što predstavlja smanjenje za oko 15% u odnosu na 2022. godinu. Budžetski troškovi za zaštitu vazduha činili su 5,1% ukupnih republičkih izdataka za ZŽS u prošloj godini, a isplaćivani su dominantno s razdela dva ministarstva – Ministarstva zaštite životne sredine (MZŽS) i Ministarstva rудarstva i energetike (MRE).

MZŽS je tokom 2023. nastavilo da sprovodi nekoliko programa čiji je cilj energetska sanacija objekata i smanjenje zagađenja vazduha iz individualnih izvora. Tako je za sfinansiranje programa zamene i modernizacije individualnih ložišta (koji se realizuje u saradnji s jedinicama lokalne samouprave) izdvojeno 99,4 miliona dinara (za oko 30% manje sredstava nego u 2022. godini), dok je za nabavku, rekonstrukciju i sanaciju kotlarnica za grejanje u javnim objektima koji su u nadležnosti JLS utrošeno skoro dvostruko više novca nego 2022. godine (338 miliona dinara). Tokom prošle godine nastavljena je i realizacija projekta unapređenja sistema daljinskog grejanja u Kragujevcu i zamene postojećeg koji se oslanja na ugalj za proizvodnju toplotne energije, za šta je izdvojeno oko osam miliona dinara. Na kraju, MZŽS je nastavilo da subvencionise i kupovinu novih vozila na električni pogon, pri čemu su ukupni podsticaji za nabavku ekološki prihvatljivih vozila porasli za gotovo 70% u odnosu na 2022. i dostigli su iznos od 433 miliona dinara. Glavni projekat u oblasti kvaliteta vazduha koji je u nadležnosti MRE odnosi se na rehabilitaciju sistema daljinskog grejanja u Srbiji (faza V), za koji je u 2023. iz budžeta izdvojeno nešto preko 1,3 milijarde dinara. Reč je o projektu koji obuhvata rehabilitaciju sedam toplana u Beogradu, Boru, Jagodini, Leskovcu, Negotinu, Nišu i Senti, a koji se finansira sredstvima iz kredita (30 miliona evra) i donacije (dva miliona evra) KfW-a.

Analizom izvršenja budžeta jedinica lokalne samouprave u 2023. godini identifikovani su rashodi koji su bili namenjeni za smanjenje zagađenja vazduha

u iznosu od oko 360 miliona dinara, što uključuje i sredstva koja su u JLS prebačena iz republičkog budžeta. Kad je reč o konkretnim merama, glavne aktivnosti lokalnog nivoa vlasti u ovoj oblasti poklapaju se s projektima za koje su obezbeđena sredstva u budžetu Republike, a odnose se na smanjenje zagađenja vazduha iz individualnih izvora i zamenu i rekonstrukciju kotlarnica u javnim objektima. Posmatrano po pojedinačnim gradovima i opštinama, najveći izdaci zabeleženi su u Beogradu (197 miliona dinara), Valjevu (blizu 50 miliona dinara) i Boru (24 miliona dinara). Težište politike zaštite vazduha nalazi se upravo na lokalnom nivou, budući da Zakon o zaštiti vazduha propisuje da se u aglomeracijama s prekomerno zagađenim vazduhom (III kategorija) moraju doneti planovi kvaliteta vazduha u kojima su definisane mere za smanjenje zagađenja koje su nadležni organi dužni da sprovedu. Međutim, zbog nedovoljne transparentnosti, praćenje realizacije tih aktivnosti na osnovu budžetskih podataka je otežano.

Kao primeri dobre prakse finansijskog izveštavanja o sprovođenju mera definisanih planovima kvaliteta vazduha mogu se izdvojiti Beograd i Bor. Naime, pet aktivnosti koje su predviđene Akcionim planom za sprovođenje mera za smanjenje zagađenosti vazduha u budžetu Grada Beograda predstavljene su kao zasebni projekti, zbog čega je relativno lako doći do podataka o troškovima njihove realizacije. Najveći deo sredstava utrošen je za nabavku mernih stanica sa programskim rešenjem za procenu kvaliteta vazduha i predikciju zagađenja (preko 190 miliona dinara), a za projekat koji se odnosi na ekološki efikasniju vožnju u cilju smanjenja emisija u vazduh iz saobraćaja oko 5 miliona dinara. U slučaju Bora budžetski podaci nisu dezagregirani po pojedinačnim aktivnostima, ali je jasno naznačeno da je reč o rashodima za realizaciju mera definisanih u Kratkoročnom akcionom planu za smanjenje zagađenosti vazduha u Gradu Boru.

U republičkom budžetu za 2024. godinu za zaštitu vazduha predviđeno je nešto preko 1,8 milijardi dinara (4% ukupnog budžeta za ZŽS), što znači da je budžetirano za 7,7% manje sredstava nego što je potrošeno u 2023. Ova sredstva su namenjena za nastavak sprovođenja istih politika kao u prošloj godini. Na razdelu MZŽS planirano je 170 miliona dinara za subvencionisanje kupovine vozila na električni pogon (značajno manje nego u prošloj godini),

130 miliona dinara za projekat sufinansiranja smanjenja zagađenja vazduha iz individualnih izvora (povećanje za 30%), uz dalji rast planiranih budžetskih sredstava za nabavku, zamenu i sanaciju kotlarnica u objektima javne namene (800 miliona dinara). Za projekat modernizacije sistema daljinskog grejanja u Kragujevcu ove godine je predviđeno 211 miliona dinara, dok je za slične projekte u nadležnosti MRE budžetirano 533 miliona dinara.

# Preporuke

## Strateški i zakonodavni okvir

- 1.** Otpočeti proces uspostavljanja obavezujućih standarda za uređaje za sagorevanje malih snaga koji se koriste u domaćinstvima (šporete i peći na čvrsta goriva) u skladu s Direktivom o eko-dizajnu 2009/125/EC. Imajući u vidu učestalost korišćenja neefikasnih šporeta i peći na čvrsto gorivo u domaćinstvima, potrebno je razmotriti ubrzane rokove za transponovanje ove direktive.
- 2.** Potrebno je obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na nacionalnom i lokalnom nivou.

## Sprovodenje propisa

- 3.** Potrebno je obezbediti da nadležne institucije sprovode propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i za obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.
- 4.** U mesečne informacije o detektovanim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i informacije o analizatorima koji nisu radili tog meseca.
- 5.** Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreža za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.

6. Lokalne samouprave/gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vrednovanje i da omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.

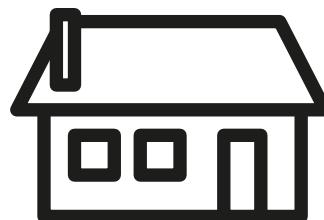
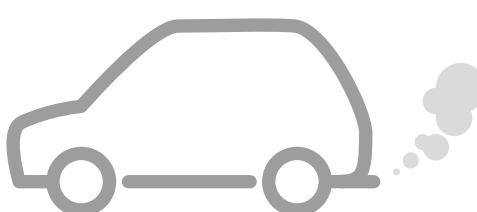


## Finansiranje

7. Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.
8. U okviru Javnog poziva za dodelu sredstava za finansiranje Programa energetske sanacije porodičnih kuća i stanova koji sprovode jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, koji raspisuje Ministarstvo rударства i energetike, ultiči obavezu za jedinice lokalne samouprave da deo sredstava opredeljuju za socijalno ugrožene građane.



## IZVORI ZAGAĐENJA PM ČESTICAMA



10%



64%

9%



80%

## SUBVENCIJE MINISTARSTVA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

170

miliona RSD za kupovinu  
električnih automobila

130

miliona RSD za smanjenje zagađenja  
vazduha iz individualnih ložišta

\* izvor: [http://sepa.gov.rs/download/Vazduh\\_2022.pdf](http://sepa.gov.rs/download/Vazduh_2022.pdf)  
[https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/ODLUKA\\_0.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/ODLUKA_0.pdf)







# Upravljanje otpadom

# Pregled

Nastavak razvoja sistema upravljanja otpadom i dalje ide usporeno, dok su posledice po životnu sredinu, a uzrok im je neadekvatno upravljanje otpadom, sve očiglednije. Pored velikog broja požara na divljim i nesanitarnim deponijama, dešavaju se i požari na sanitarnim deponijama, kao što je npr. sanitarna deponija Duboko u Užicu.

Sistem prikupljanja podataka i unapređenja njihove preciznosti, kada je u pitanju upravljanje otpadom, ni u prethodnom period nije unapređen, pa se i dalje u najvećoj meri, kada je u pitanju komunalni otpad, govori o procenama, umesto o egzaktnim podacima dobijenim merenjem. Najveći deo komunalnog otpada i dalje završava na nesanitaranim i divljim deponijama, ali je primetno povećanje količine komunalnog otpada koje se odlaže na sanitarne deponije. Deponovanje predstavlja dominantan način zbrinjavanja otpada, ali je u Beogradu počeo da radi i prvi insinerator za komunalni otpad. U novembru 2023. godine doneta je Uredba kojom će se regulisati tehnički i tehnološki uslovi za projektovanje, izgradnju, opremanje i rad postrojenja i vrstama otpada za termički tretman otpada, kao i granične vrednosti emisija, što dodatno treba da unapredi segment upravljanja otpadom u ovom delu, ali i da stimuliše neka buduća ulaganja u dobijanje energije iz otpada.

U prethodnom periodu došlo je do unapređenja i donošenja planske dokumentacije kako na lokalnom tako i na regionalnom nivou, što treba da stvori preduslove za izgradnju centara za upravljanje otpadom u nekoliko regiona, kako uz podršku EU tako u uz finansiranje kroz razne kredite i program „Čista Srbija“. Kada bude realizovano, sve ovo treba da unapredi upravljanje otpadom, ali ostaje značajno pitanje ko će i na koji način ispratiti i kontrolisati sve procese, pošto kapacitet nadležnih institucija, ali ni civilnog sektora, nije dovoljan za takav zadatak.

# Strateški i zakonodavni okvir

U 2023. godini usvojen je Program upravljanja muljem u Republici Srbiji za period 2023–2032. godine.<sup>86</sup> Do kraja planskog perioda (2023–2041) predviđa se da će Republika Srbija imati oko 0,5–0,6 miliona tona digestiranog i obezvodnjjenog mulja (s prosečnim sadržajem suve materije od 25% i sadržajem vlage od 75%). Ova procena zavisi od angažovanog kapaciteta pojedinačnih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Zasad ne postoji uspostavljena infrastruktura ili sistem za odlaganje mulja, a konačna odluka o odgovarajućem načinu postupanja tek treba da se doneše. Međutim, izvesno je da će unapređenje sistema za prečišćavanje otpadnih voda rezultirati povećanjem količina mulja koji će zahtevati tretman, korišćenje ili odlaganje. Programom su definisane kratkoročne i dugoročne mere imajuće u vidu projekciju da će se količina mulja na celoj teritoriji zemlje povećavati zbog planirane izgradnje velikog broja postrojenja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda.

Podzakonski akti, doneti u izveštajnom periodu, značajni za oblast upravljanja otpadom su:

- Uredba o tehničkim i tehnološkim uslovima za projektovanje, izgradnju, opremanje i rad postrojenja i vrstama otpada za termički tretman otpada, granične vrednosti emisija i njihovo praćenje;<sup>87</sup>
- Uredba o načinu i postupku upravljanja muljem iz postrojenja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda;<sup>88</sup>
- Uredba o vrsti finansijskih garancija i ekvivalentnog osiguranja kojim se obezbeđuje obavljanje delatnosti upravljanja otpadom;<sup>89</sup>

---

<sup>86</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 84/2023.

<sup>87</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 103/2023.

<sup>88</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 103/2023.

<sup>89</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 103/2023.

- Uredba o načinu i postupku upravljanja otpadom od građenja i rušenja.<sup>90</sup>

Donošenjem uredbe o tehničkim i tehnološkim uslovima za projektovanje, izgradnju, opremanje i rad postrojenja i vrstama otpada za termički tretman otpada, granične vrednosti emisija i njihovo praćenje, obezbeđuje se unapređenje uslova za termički tretman otpada i osiguravaju uslovi za sprečavanje ili ograničavanje negativnih uticaja na životnu sredinu, posebno zagađenja emisijama u vazduh, zemljište, površinske i podzemne vode, kao i mogućih rizika po zdravlje ljudi od termičkog tretmana otpada.

---

90 „Službeni glasnik RS”, br. 93/2023 i 94/2023 – ispr.

# Sprovodenje propisa

U avgustu 2023. godine Agencija za zaštitu životne sredine (SEPA) objavila je Izveštaj o upravljanju otpadom u Republici Srbiji za period od 2011. do 2022. godine, koji daje detaljniji pregled situacije u ovoj oblasti.

Broj izveštaja za postrojenja koja učestvuju u poslovima upravljanja otpadom od 2011. do 2020. godine se konstantno povećavao, a od 2021. godine ima blagi pad za operatere ponovnog iskorišćenja otpada koji je nastavljen i tokom 2022. Broj operatera koji su prijavili odlaganje i uvoz otpada je isti kao i prethodne godine, dok se broj operatera koji su prijavili izvoz otpada smanjio u odnosu na prethodne godine.<sup>91</sup>

Tokom 2022. godine u okviru ENVAP4 projekta je urađena Analiza stanja odvojenog sakupljanja otpada na nivou jedinica lokalne samouprave. Analizom je utvrđeno da od 98 opština koje su predale godišnji izveštaj o komunalnom otpadu, samo 36 opština sprovodi merenje sakupljenog mešanog otpada indeksnog broja 20 03 01, koji se upućuje na deponije. Preostale 62 opštine procenjuju količine deponovanog komunalnog otpada, što se može uzeti sa krajnjom rezervom (nema konkretnog merenja kamiona već se na osnovu različitih metoda procene računa koliko su otprilike mogli imati otpada). Međutim, utvrđen je evidentan nedostatak infrastrukture za merenje količina prikupljenog i odloženog komunalnog otpada, kao i nedostatak motivacije komunalnih preduzeća da se ovaj problem prevaziđe, pogotovo u manjim lokalnim samoupravama. Otuda, svi podaci koji se sintetizuju iz godišnjih izveštaja su krajnje nepouzdani.

Prema podacima koji su dostavljeni Agenciji do 1. juna 2023. godine, ukupna količina ambalaže stavljene na tržište Republike Srbije iznosi 401.229,5 t. Do 1. juna 2023. godine Agenciji su dostavljena 234 izveštaja od strane pravnih lica

---

<sup>91</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine (2023): Izveštaj o upravljanju otpadom u Republici Srbiji za period od 2011. do 2022. godine, dostupno na: <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Otpad2011-2022.pdf>

ili preduzetnika koji nisu preneli svoju obavezu na operatera za upravljanje ambalažnim otpadom. Dozvolu za upravljanje ambalažnim otpadom ima sedam operatera: SEKOPAK, EKOSTAR PAK, DELTA-PAK, CENEKS, TEHNO EKO PAK, EKOPAK SISTEM i UNO EKO PAK. U 2022. godini ovih sedam operatera je vršilo upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom za 1.918 pravnih lica koja stavljam proizvode u ambalaži na tržiste naše zemlje.

Obavezu dostavljanja izveštaja u skladu sa Zakonom, na Dokumentu o kretanju opasnog otpada – *Obrazac DKO* ima proizvođač, odnosno vlasnik i/ili drugi držalac i svako ko preuzima opasan otpad za svako kretanje opasnog otpada. Tokom 2022. godine se nastavlja trend rasta broja izveštaja i povećan je za 8.600 u odnosu na prethodnu godinu.

Udeo opasnog otpada u periodu 2011-2022. godine se kretao od 0,5% do 1,3% u odnosu na ukupni proizvedeni otpad. U 2022. godini udeo opasnog otpada u ukupnoj količini otpada je iznosio 0,7%.

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku , tokom 2022. godine u Republici Srbiji sektori ekonomskih delatnosti stvorili su 174,7 miliona tona otpada. Ukupno je tretirano 174,3 miliona tona otpada, a reciklirano je 6,8% više otpada u odnosu na prethodnu godinu.

Tokom 2022. godine u Republici Srbiji sektori: poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo, rudarstvo, prerađivačka industrija, snabdevanje električnom energijom, gasom i parom, snabdevanje vodom i upravljanje otpadnim vodama, građevinarstvo i sektori uslužnih delatnosti stvorili su 174,7 miliona tona otpada, a to predstavlja povećanje od 149,4% u odnosu na prethodnu godinu.

Kad je reč o stvorenim količinama otpada, posmatrano po sektorima, i u odnosu na prethodnu godinu, u 2022. godini zabeležena su sledeća kretanja: sektor poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo – rast od 3,0%, rudarstvo – rast od 177,1%, prerađivačka industrija – pad od 28,8%, snabdevanje električnom energijom, gasom i parom – pad od 10,0%, snabdevanje vodom i upravljanje otpadnim

vodama – rast od 40,8%, građevinarstvo – rast od 11,9% i sektori uslužnih delatnosti – rast od 8,4%.<sup>92</sup>

Visoke temperature i topotni talasi izazvani klimatskim promenama mogu imati značajne posledice na razgradnju otpada i povećanje njegovog štetnog uticaja usled povećane mogućnosti pojave požara. UNEP je posebnu pažnju problematici uticaja požara na deponijama na zdravlje i životnu sredinu u Srbiji obradio u publikaciji *Wasted Air: Impact of Landfill Fires on Air Pollution and People's Health in Serbia – Working Paper. Air Pollution Series*,<sup>93</sup> koja je objavljena u prvoj polovini 2024. godine.

Otpad iz sektora rudarstva i dalje predstavlja najveći deo otpada koji se produkuje u Srbiji, a najavljeni otvaranje novih rudnika, kojem se snažno protive građani, ukoliko bude sprovedeno, dodatno će povećati količine ove vrste otpada i opterećenje na životnu sredinu.

Ministarstvo zaštite životne sredine je 12. januara 2024. godine raspisalo Javni konkurs za dodelu sredstava za sufinansiranje realizacije projekata prevencije nelegalnog odlaganja otpada i uklanjanje u 2024. godini, koji obuhvataju aktivnosti u vezi s pružanjem podrške jedinicama lokalnih samouprava u sprečavanju nelegalnog deponovanja otpada i prevenciji nastajanja novih divljih deponija na teritoriji Republike Srbije. Od 88 prijava, 35 jedinica lokalne samouprave dobilo je sredstva za realizaciju projekata prevencije nelegalnog odlaganja otpada i njegovog uklanjanja.<sup>94</sup> Prethodno iskustvo pokazalo je da se mnoge od uklonjenih divljih deponija ponovo stvaraju ukoliko se ne uspostavi jasan i kontrolisan sistem deponovanja otpada na za to predviđena mesta.

Na osnovu izveštaja koje su privredni subjekti dostavljali Agenciji za zaštitu životne sredine (SEPA) tokom 2022. godine, u Republici Srbiji generisano je ukupno 8,28 miliona tona industrijskog otpada, od čega je 80.000 tona opasnog

---

92 Republički zavod za statistiku, stvoreni i tretirani otpad 2022, dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/vesti/statisticalrelease/?p=13623&a=25&s=2502?&=2502>

93 Wasted Air: Impact of Landfill Fires on Air Pollution and People's Health in Serbia – Working Paper. Air Pollution Series (unep.org)

94 Ministarstvo zaštite životne sredine, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/konkursi/preliminarna-rang-lista-projekata-za-finansiranje-iz-sredstava-ministarstva-zaštite-zivotne-sredine-republike-srbije-po-javnom-konkursu-za-dodelu-sredstava-za-sufinansiranje-realizacije-projekata-prevencije-1>

otpada. Leteći pepeo od uglja i pepeo, šljaka i prašina iz kotlova (šifra 10 01) iz termoelektrana čine 77% ukupne količine proizvedenog industrijskog otpada. Pored ovih, u značajnim količinama nastaju i druge vrste otpada koji potiču iz termičkih procesa, pre svega neobrađena šljaka i otpad od prerade šljake u industriji gvožđa i čelika.

# Finansiranje

Budžetski izdaci za upravljanje otpadom u 2023. godini iznosili su 9,4 milijarde dinara (24% ukupnih republičkih rashoda za ZŽS), što predstavlja povećanje ulaganja u ovom sektoru za čak 65% u poređenju sa 2022. godinom. Za realizaciju ovih rashoda najvećim delom nadležno je MZŽS, uključujući i troškove administracije i uređenja sistema za upravljanje otpadom. Pojedinačno najveći rashod MZŽS u ovom sektoru predstavljaju subvencije za domaću reciklažnu industriju, pri čemu je u 2023. godini na podsticaje za ponovnu upotrebu i iskorišćenje otpada potrošeno rekordnih 4,1 milijarda dinara. Međutim, u prošloj godini beležimo i rast budžetskih izdataka koji su direktno usmereni ka poboljšanju stanja na terenu i unapređenju funkcionalnosti sistema za upravljanje otpadom u Srbiji. Tako je za izgradnju regionalnih centara za upravljanje otpadom potrošeno preko 1,4 milijarde dinara; za sanaciju i zatvaranje nesanitarnih deponija 890 miliona dinara; za uslugu izmeštanja i trajnog zbrinjavanja opasnog otpada 592 miliona dinara; za nabavku opreme za reciklažu 500 miliona dinara; za realizaciju projekata izgradnje sistema za upravljanje otpadom 417 miliona dinara i za prevenciju nelegalnog odlaganja otpada i njegovo uklanjanje 136 miliona dinara.

Troškovi lokalnog nivoa vlasti u sektoru upravljanja otpadom iznosili su približno 5,5 milijardi dinara (koji su delom finansirani transferima iz budžeta Republike) u 2023. godini, od čega se oko 2,5 milijardi dinara odnosilo na infrastrukturna ulaganja. Najvažniji investicioni projekti koje su JLS (delimično) finansirale tokom prošle godine su izgradnja regionalnih centara za upravljanje otpadom i reciklažnih centara; nabavka specijalizovanih vozila; izrada projektno-tehničke dokumentacije; projekti sanacije i rekultivacije opštinskih deponija i smetlišta i dr. Takođe, analizom je utvrđeno da su JLS isplatile oko milijardu dinara za različite usluge u sektoru upravljanja otpadom, kao i oko 500 miliona dinara subvencija za redovno poslovanje javnih komunalnih preduzeća. Posmatrano po pojedinačnim JLS, najveće izdatke za upravljanje otpadom imali su Grad Beograd (preko 2,3 milijarde dinara), zatim budžet AP Vojvodina (890 miliona

dinara), Zrenjanin (426 miliona dinara), Smederevo (247 miliona dinara), Ruma (149 miliona dinara), Subotica (130 miliona dinara) – dok su troškovi ostalih JLS u 2023. bili ispod 100 miliona dinara.

MZŽS i u 2023. godini nije raspisalo konkurs za podršku organizacijama civilnog društva. Poslednji konkurs raspisan je 2021. godine i od tada MZŽS nije raspisivalo konkurse za civilne organizacije iako su bili planirani budžetom, a posle ukidani tokom rebalansa. Učestvovanje i rad u radnim grupama MZŽS za predstavnike organizacija civilnog društva je na volonterskoj osnovi bez nadoknade čak i putnik troškova, što jasno ukazuje na trend iscrpljivanja resursa civilnog društva i odnos koje MZŽS ima prema organizacijama civilnog društva.

Vlada je u budžetu za 2024. godinu planirala rashode za sektor upravljanja otpadom u iznosu od deset milijardi dinara (21,6% ukupnih republičkih rashoda za ZŽS), što je povećanje za 6% u odnosu na prošlu godinu. Na razdelu MZŽS planirani su troškovi od 8,1 milijarda dinara, približno isto kao prošle godine, ali je struktura rashoda donekle promenjena. S jedne strane, budžetom je planirana realizacija dva nova projekta (za nabavku mobilnih drobilica za građevinski otpad 237 miliona dinara, odnosno za uspostavljanje integrisanog regionalnog sistema za upravljanje otpadom u: Novom Sadu, Bačkoj Palanci, Bačkom Petrovcu, Beočinu, Žablju, Temerinu i Vrbasu 762 miliona dinara), a s druge strane, planirano je smanjenje podsticaja za reciklažnu industriju za oko 500 miliona dinara (na 3,5 milijardi dinara). Takođe, Vlada je planirala nastavak realizacije već započetih projekata, tako da je za sanaciju i zatvaranje nesanitarnih deponija budžetirano 1,1 milijarda dinara (povećanje za oko 20%), za izgradnju regionalnih centara za upravljanje otpadom takođe 1,1 milijarda dinara, kao i za nabavku opreme za sakupljanje otpada i reciklažu 500 miliona dinara. Na razdelu MGSI budžetirano je 180 miliona dinara za program integrisanog upravljanja čvrstim otpadom u Srbiji, što je bilo planirano i u prošlogodišnjem budžetu, ali realizacija tog projekta nije počela u 2023. godini.

# Preporuke



## III Strateški i zakonodavni okvir

1. Obezbediti partnerski odnos s civilnim i privrednim sektorom prilikom donošenja propisa i jasnu komunikaciju s javnošću.
2. Unaprediti pravni okvir kako bi se omogućila efikasna primena principa produžene odgovornosti i načela „zagadivač plaća“.
3. Uskladiti regionalne i lokalne planove upravljanja otpadom sa strateškim dokumentima na nacionalnom nivou.
4. Usvojiti Nacrt plana prevencije nastajanja otpada.
5. Uključiti industriju u primenu cirkularne ekonomije.
6. Doneti propis koji će regulisati predaju opasnog otpada od strane fizičkog lica ovlašćenim operaterima.



## Sprovodenje propisa

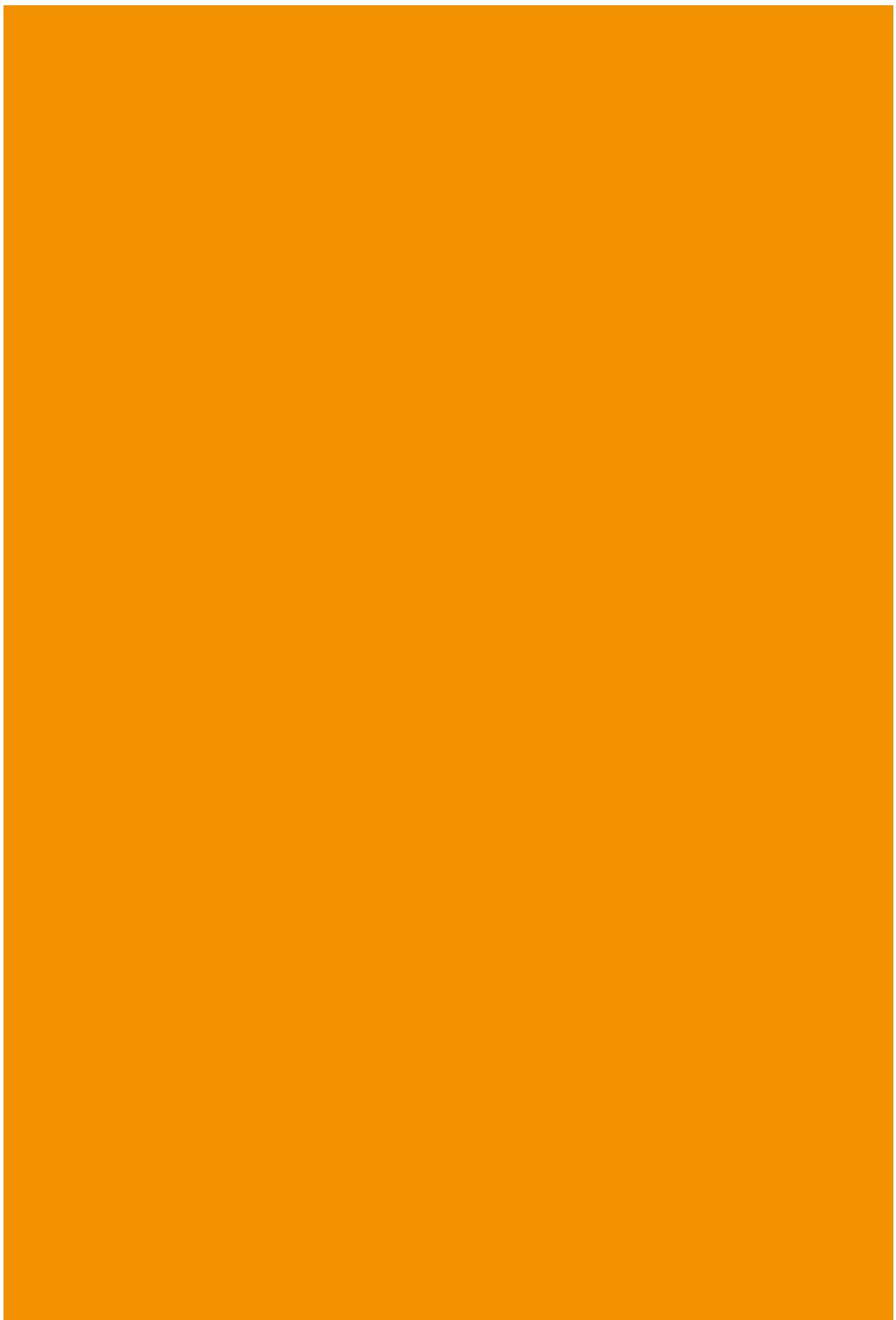
7. Proširenjem obuhvata prikupljanja komunalnog otpada na 100% i pojačan inspekcijski nadzor sprečiti dalji nastanak divljih deponija.
8. Radi sprečavanje nastanka požara i zagađenja životne sredine, uvesti obavezu monitoringa (vode, vazduha, zemljišta) na svim deponijama komunalnog otpada.
9. Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i posledicama koje neadekvatno upravljanje otpadom ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.
10. Zbog očekivane zabrane izvoza opasnog otpada, rešiti zbrinjavanje opasnog otpada nastalog u Republici Srbiji.

- 11.** Ukoliko ga nije moguće izvesti, obezbediti kapacitete za tretman i trajno skladištenje opasnog otpada.
- 12.** Uvesti intenzivniji inspekcijski nadzor nad implementacijom Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.
- 13.** Napraviti jedinstvenu metodologiju prikupljanja i slanja podataka Republičkom zavodu za statistiku i Agenciji za zaštitu životne sredine i obezbediti pouzdanost dobijenih podataka.
- 14.** Sistemski urediti upravljanje tekstilnim otpadom. Organizovati odvojeno sakupljanja tekstilnog otpada i obezbediti da sakupljeni tekstilni otpad ne završi na deponijama ili u spalionicama.
- 15.** Obezbediti primenu Zakona o upravljanju otpadom u praksi.
- 16.** Osigurati merenje količina i određivanje morfološkog sastava prikupljenog komunalnog otpada kroz kontrolu primene Zakona o upravljanju otpadom i podršku za nabavku neophodnih vaga na lokacijama nesanitarnih deponija, kao i obuku zaposlenih u komunalnim preduzećima za primenu Pravilnika o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave.
- 17.** Neophodno je uspostaviti sistem kontrole uvoza, izvoza i tranzita prekograničnog kretanja otpada.
- 18.** Unaprediti postojeći sistem prikupljanja podataka i unaprediti njihovu pouzdanost
- 19.** Uvesti nezavisan Fond za zaštitu životne sredine koji bi raspolagao sredstvima naplaćenim od eko-taksi.
- 20.** Obezbediti finansijsku podršku civilnom sektoru.
- 21.** Obezbediti transparentnost procesa finansiranja projekata u oblasti upravljanja otpadom.



## Finansiranje

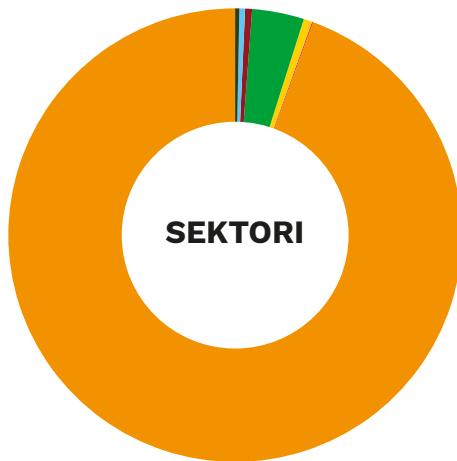
- 22.** Uvođenje ekonomskih instrumenata za smanjenje otpada koji bez tretmana odlazi na deponije.
- 23.** Doneti konačnu odluku u vezi sa uvođenjem depozitnog sistema.
- 24.** Uvesti ambrela osiguranje operaterima opasnog otpada kako bi, u slučaju oduzimanja dozvole, osiguranje snosilo troškove sanacije opasnog otpada i nastale štete.
- 25.** Usvojiti podzakonski akt koji će definisati naknadu za uvoz lekova i njihovo stavljanje na tržište zbog postojanja verovatnoće da ti lekovi nakon isteka roka upotrebe postanu opasan otpad.
- 26.** Obezbediti transparentnost i laku dostupnost podataka o troškovima izgradnje infrastrukture u oblasti upravljanja otpadom (regionalnih centara, deponija, opreme itd.) i izvorima finansiranja.
- 27.** Obezbediti realno finansiranje troškova: prikupljanja, transporta, tretmana i deponovanja otpada, po principu „zagadivač plaća“.
- 28.** Kako bi se izbeglo prebacivanje troškova s potrošača na građane, obezbediti da se troškovi upravljanja otpadom uključe u cenu proizvoda i usluga.
- 29.** Umesto kreditnih aranžmana, obezbediti kapacitete i političku volju za korišćenje dostupnih EU fondova i bespovratnih sredstava za izgradnju infrastrukture.
- 30.** Mogućnosti (subvencije) za otvaranje malih preduzeća koja će se baviti reciklažom ambalažnog otpada na lokalnu.





# UPRAVLJANJE OTPADOM

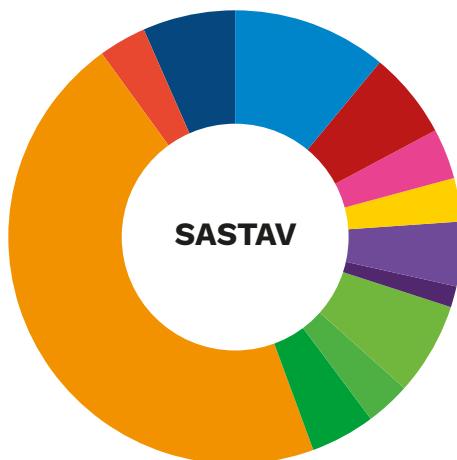
## STRUKTURA GENERISANOG OTPADA U REPUBLICI SRBIJI po sektorima privredne delatnosti u 2022. godini



- Rudarstvo (94,40%)
- Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo (0,10%)
- Prerađivačka industrija (0,60%)
- Snabdevanje električnom energijom, gasom i parom (3,70%)
- Vodosnabdevanje i upravljanje otpadnim vodama (0,50%)
- Građevinarstvo (0,40%)
- Uslužni sektori (0,30%)

\* izvor: Republički zavod za statistiku, 2023.

## MORFOLOŠKI SASTAV KOMUNALNOG OTPADA u 2022. godini



- Papir i karton (6,60%)
- Staklo (3,40%)
- Biorazgradivi otpad (45,60%)
- Plastika – PET ambalaža (4,60%)
- Plastika – Kese (3,20%)
- Plastika – Ostalo (6,60%)
- Metal – Aluminijumske limenke (1,50%)
- Metal – Ostalo (4,60%)
- Kompozitni materijali (3,10%)
- Tekstil (3,60%)
- Fini materijali (6,20%)
- Ostalo (11,00%)

\* izvor: Agencija za zaštitu životne sredine, 2023.



KOALICIJA 27





**Kvalitet  
vode**

# Pregled

Iako se ove izmene najavljaju već nekoliko godina, u 2023. godini nije bilo izmene Zakona o vodama. Doneseno je nekoliko značajni podzakonskih akata, koji su relevantni i za proces pristupanja EU, odnosno za usaglašavanje nacionalnog zakonodavstva sa Okvirnom direktivom za vode EU. Nakon donošenja Programa upravljanja vodama u 2022. godini nije bilo značajnijih promena u strateškom okviru za upravljanje vodama.

Povećanja ulaganja u zaštitu voda od zagađenja, odnosno u izgradnju kanalizacionih mreža i sistema za prečišćavanje otpadnih voda, nastavljaju se i tokom 2023. godine. Rezultati su i dalje slabo vidljivi u praksi i potrebno je još više ubrzati izgradnju ove infrastrukture da bi došlo do osetnijeg smanjenja opterećenja vodotoka otpadnim vodama.

Glavni pretnje očuvanju vodnih resursa i dalje ostaju: zagađenje, intenzivna i često nelegalna izgradnja u blizini vodnih tela, intenzivno korišćenje rečnih sedimenata, izgradnja malih hidroelektarnih (MHE), a u prethodnom periodu nisu zabeleženi značajniji pomaci u ublažavanju ovih pretnji.

Administrativni kapaciteti za oblast upravljanja vodama su i dalje niži od potrebnih, pogotovo kada se uzme u obzir kompleksnost ove oblasti u procesu usaglašavanja s politikama EU.

# Strateški i zakonodavni okvir

U 2023. godini nije bilo izmene Zakona o vodama, niti su ove izmene bile predviđene Planom rada Vlade za 2023. godinu.<sup>95</sup> Priprema izmene ili izrada novog Zakona o vodama se već dugo najavljuje, a prethodnih godina je bilo i pokušaja usvajanja izmena, ali su oni zaustavljeni usled pritiska organizacija civilnog društva. Izrada novog Zakona o vodama je predviđena i Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU<sup>96</sup> tako da je nejasno zašto Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, kao nadležna institucija za upravljanje vodama, ne preduzima nikakve aktivnosti u vezi sa ovim pitanjem.

Od podzakonskih akata u oblasti upravljanja vodama koji su doneseni u prethodnom periodu treba izdvojiti Pravilnik o načinu i merilima za određivanje minimalnog održivog protoka.<sup>97</sup> Izrada ovog pravilnika je predviđena Zakonom o vodama, koji je objavljen još 2010. godine. Nedostatak ovog dokumenta je izazivao brojne probleme u planiranju i odobravanju projekata koji utiču na vodotoke, a pre svega u procesima u vezi sa izgradnjom malih hidroelektrana.

Sledeći podzakonski akt, usvojen u 2023. godini, a koji je značajan za unapređenje upravljanja vodama je Pravilnik o utvrđivanju vodnih tela i površinskih i podzemnih tela.<sup>98</sup> Ovaj pravilnik je posebno značajan za usklađivanje s propisima Evropske unije, a pogotovo Okvirne direktive o vodama. Identifikacija vodnih tela omogućava adekvatnu primenu monitoringa usklađenog sa standardima EU, kao i primenu mera zaštite voda u odnosu na Okvirnu direktivu o vodama, Nitratnu direktivu i druge relevantne direktive u oblasti voda. Pravilnikom je identifikovano 3.216 tela površinskih voda i 153 tela podzemnih voda.

95 [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada\\_vlade\\_2023\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada_vlade_2023_cyr.pdf)

96 NPAK\_2022-2025\_002.pdf (mei.gov.rs)

97 „Službeni glasnik RS”, br. 96/2023.

98 „Službeni glasnik RS, br. 7/2023, dostupno na: [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023\\_09/SK\\_072\\_2023\\_005.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_09/SK_072_2023_005.htm)

Tokom izveštajnog perioda usvojeno je još nekoliko podzakonski akata, koje si donose periodično, a to su:

- Uredba o utvrđivanju Godišnjeg programa monitoringa statusa voda za 2024. godinu;<sup>99</sup>
- Uredba za utvrđivanja Programa upravljanja vodama u 2024. godini;<sup>100</sup>
- Naredba o utvrđivanju Operativnog plana za odbranu od poplava za 2024. godinu;<sup>101</sup>
- Pravilnik o utvrđivanju Plana vađenja rečnih nanosa.<sup>102</sup>

Rokovi za donošenje ključnih akata za usaglašavanje sa evropskim zakonodavstvom u oblasti zaštite i upravljanja vodama koji su predviđeni Nacionalnim programom za usvajanje pravnih tekovina EU su premašeni. Evidentno je i da rokovi koji su predviđeni u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 moraju biti revidirani.

Usvajanjem Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period 2021–2027. godine,<sup>103</sup> Srbija je značajno unapredila strateški okvir upravljanja vodama. Nakon toga usvajani su samo planski dokumenti koji se periodično donose (godišnji planovi za upravljanje vodama, Operativni plan za odbranu od poplava, Plan vađenja rečnih nanosa, Program monitoringa).

U februaru 2023. godine javnosti je predstavljen i Predlog Plana upravljanja rizicima od poplava.<sup>104</sup> Donošenje Plana je definisano Zakonom o vodama<sup>105</sup> (članovi 49, 50 i 51) i on se donosi za period od šest godina. Predlog se više ne nalazi na internet stranicama Direkcije za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivreda, tako da nije jasna trenutni status ovog plana. Predlog Plana se odnosio na period od 2021. do 2027. godine, što znači da je već prošla polovina implementacionog perioda, a Plan još nije zvanično usvojen.

---

99 [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024\\_03/SG\\_017\\_2024\\_001.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2024_03/SG_017_2024_001.htm)

100 <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2023/21/8/reg>

101 [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023\\_12/SG\\_117\\_2023\\_005.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_12/SG_117_2023_005.htm)

102 [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023\\_12/SG\\_112\\_2023\\_007.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_12/SG_112_2023_007.htm)

103 „Službeni glasnik RS”, br. 33/2022.

104 [https://rdvode.gov.rs/doc/Predlog\\_PURP\\_RS\\_do\\_%20202027.docx](https://rdvode.gov.rs/doc/Predlog_PURP_RS_do_%20202027.docx)

105 „Službeni glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012, 101/2016, 95/2018 i 95/2018 – dr. zakon

# Sprovodenje propisa

Pojačane aktivnosti i ulaganja u izgradnju kanalizacione mreže i pogona za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV) su nastavljene i u 2023. godini. Vlada ove aktivnosti sprovodi kroz projekat koji ima radni naziv „Čista Srbija“. Raspoloživi podaci o ovom projektu su dosta šturi i fragmentarni. Ipak, internet stranica projekta (<https://cistasrbija.rs>) je donekle unapređena u odnosu na prethodne godine. Sada na ovom sajtu možemo naći listu opština u kojima će se graditi PPOV i projektovana dužina kanalizacione mreže. Prema dostupnim podacima<sup>106</sup> planirana je izgradnja PPOV u 73 opštine (89 lokacija) i izgradnja kanalizacione mreže u ukupnoj dužini od skoro 2.000 km. U 2023. godini projekat je ušao u II fazu, u kojoj su aktivirani radovi u osam opština u Srbiji.

Realizaciju ovih aktivnosti je i dalje teško pratiti pošto ne postoji objedinjeni izveštaj iz kojeg bi se moglo saznati gde su sve započeti projekti izgradnje PPOV i u kojoj fazi implementacije se nalaze.

Prema objavljenim statističkim podacima, u 2023. godini je prečišćeno 6,7% više otpadnih voda nego u 2022. godini.<sup>107</sup> Podaci o procentu populaciju koja je priključena na tretman otpadnih voda nisu objavljeni za 2023. Poslednji dostupni podaci su za 2022. godinu kada je ovaj procenat iznosio 15,2%.<sup>108</sup> Iako vrlo sporim tempom, iz godinu u godinu raste procenat otpadnih voda koje su obuhvaćene tretmanom. Veliki je zaostatak Srbije u ovoj oblasti u odnosu na veliku većinu evropskih zemalja tako da je neophodno još više intenzivirati rad na izgradnji i unapređenju sistema za sakupljanje, odvođenje i tretman komunalnih i industrijskih otpadnih voda.

Rezultati monitoringa površinskih i podzemnih voda u Srbiji za 2023. godinu, a koji vrši Agencija za zaštitu životne sredine i Republički hidrometeorološki

<sup>106</sup> <https://cistasrbija.rs/o-projektu/>

<sup>107</sup> Izvor RZS: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Html/G20241134.html>

<sup>108</sup> Izvor RZS: <https://data.stat.gov.rs/Home/Result/2501030302?languageCode=sr-Cyrl>

zavod, još uvek nisu objavljeni. Prema poslednjem izveštaju za 2022. godinu, ispitivanje kvaliteta voda je vršeno na 79 profila na vodotocima, šest profila na kanalskoj mreži, na dvema akumulacijama i na 56 pijezometara. Podaci o kvalitetu voda ne odstupaju u značajnijoj meri od rezultata iz prethodnih godina.

I dalje postoje značajni problemi u javnom snabdevanju pitkom vodom u Srbiji, a koji se, pre svega, odnose na obuhvat i stanje distributivne mreže. Procenat stanovništva koje je priključeno na sisteme javnog vodosnabdevanja se već nekoliko godina ne menja i iznosi 75%. To je i dalje relativno nizak procenat kada se uporedi sa zemljama EU, kod kojih je pokrivenost uglavnom oko 100%. Relativno slaba priključenost na sisteme vodosnabdevanja je još izraženija kada se uzme u obzir stanovništvo koje ne živi u urbanim sredinama. Tada je priključenost svega oko 67%.<sup>109</sup> Loše stanje distributivnih vodovodnih mreža pokazuje izrazito visok gubitak vode u mreži. Prema poslednjim dostupnim podacima taj gubitak prelazi 35% zahvaćene vode, odnosno 54% gubitka prodate vode, tj. vode koja je upućena u potrošnju. Prema Izveštaju Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture za 2022. godinu ti podaci su još alarmantniji. Naime, po podacima iz ovog izveštaja se gubi oko 43% zahvaćene vode i čak 74% prodate vode.<sup>110</sup>

Praćenje kvalitete vode za piće na teritorije Republike Srbiji vrše instituti i zavodi za javno zdravlje. Poslednji dostupni podaci iz Izveštaja Instituta za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ za 2022.<sup>111</sup> godinu su pokazali da je od 156 kontrolisanih vodovoda njih 105 (67,3%) bilo ispravno.

Među vodovodima s neispravnom vodom za piće, njih 17 (10,9%) je imalo fizičko-hemijsku neispravnost, 14 (8,9%) mikrobiološku neispravnost, a 20 (12,8%) udruženu neispravnost (Institut za javno zdravlje Srbije, 2023). Ovi procenta se nisu značajno promenili u odnosu na 2021. godinu.

---

109 Izvor RS: <https://sdg.indikatori.rs/area/clean-water-and-sanitation/>

110 Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (2023): Izveštaj o obavljanju komunalnih delatnosti na teritoriji Republike Srbije u 2022. godini, dostupno na sajtu: [https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/izvestaj\\_o\\_obavljanju\\_komunalnih\\_delatnosti\\_na\\_teritoriji\\_republike\\_srbije\\_u\\_2022.\\_godini.docx](https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/izvestaj_o_obavljanju_komunalnih_delatnosti_na_teritoriji_republike_srbije_u_2022._godini.docx)

111 <https://www.batut.org.rs/download/izvestaji/Zdravstvena%20ispravnost%20vode%20za%20piće%202022.old>

Pored zagađenja, u Srbiji su i dalje izraženi brojni pritisci na vodne resurse i na vodna tela. Problem nesistematskog pristupa u planiranju i u odlučivanju o izgradnji malih hidroelektrana je i dalje prisutan, kao i problem intenzivne eksploatacije rečnih sedimenata u koritima pojedinih vodotoka. Iako je zakonski i planski okvir u ovim segmentima donekle unapređen, situacija na terenu i dalje odražava nepovoljno stanje i značajne oblike ugrožavanja vodotoka. Napredak u pogledu regulacije i ograničavanja izgradnje koja neposredno ugrožava vodna tela takođe nije postignut.

Iako se radi o veoma složenoj oblasti koja obuhvata veliki broj planskih i zakonskih dokumenata relevantnih za pristupanje EU, institucije nadležne za oblast upravljanja vodama u Srbiji nemaju odgovarajuće kapacitete. U poslednjim godinama se ne vidi napredak u pogledu kapaciteta institucija kao što je Direkcija za vode Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, ili vodne inspekcije.

# Finansiranje

U 2023. godini je za integralno upravljanje vodama iz budžeta Republike isplaćena 21 milijarda dinara (53,8% ukupnih republičkih rashoda za ZŽS), što znači da su izdaci za ovu oblast porasli za čak 50% u odnosu na 2022. Ovaj iznos odnosi se na troškove svih podoblasti integralnog upravljanja vodama: vodosnabdevanje, uređenje vodotoka, navodnjavanje i zaštita voda od zagađenja. Prve tri podoblasti uglavnom su u nadležnosti Republičke direkcije za vode, čiji su ukupni rashodi u 2023. dostigli 7,9 milijardi dinara. Najveći deo ovih finansijskih sredstava potrošen je za uređenje vodotoka i zaštitu od štetnog dejstva voda (3,5 milijardi dinara), izgradnju sistema za navodnjavanje (1,9 milijardi dinara) i izgradnju brane sa akumulacijom „Svračkovo“ kod Arilja (1,2 milijarde dinara). U nadležnosti ove ustanove je samo jedan manji projekat u oblasti zaštite voda od zagađivanja, za koji je potrošeno oko 15 miliona dinara.

Glavni i bilansno najveći projekti u oblasti zaštite voda od zagađivanja trenutno su u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI). Naime, s razdela MGSI isplaćuju se troškovi realizacije najambicioznijeg infrastrukturnog poduhvata u oblasti ZŽS u Srbiji (projekat „Čista Srbija“), koji podrazumeva izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (PPOV), kanalizacione mreže i pumpnih stanica u 65 gradova i opština, a čiji je krajnji cilj izgradnja 157 PPOV i oko 5,2 miliona kilometara nove kanalizacione mreže širom Srbije. Sredstva za realizaciju ovog projekta obezbeđena su iz kreditnog aranžmana između Srbije i Bank of China – jedna kreditna linija u iznosu od oko 200 miliona evra je već aktivna, dok je Narodna skupština u julu 2024. potvrdila sporazum o drugoj kreditnoj liniji ukupne vrednosti oko 184 miliona evra. Prema podacima iz Završnog računa budžeta Republike Srbije za 2023. godinu, za radove u okviru ovog projekta tokom prošle godine potrošeno je oko deset milijardi dinara. Dobra vest je to što je u 2023. napokon otpočela realizacija projekta sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda. Nakon dve godine u kojima se ovaj projekat pojavljivao

u budžetu Republike, ali nije bilo povlačenja sredstava, MGSI je za njegovu realizaciju u 2023. potrošilo blizu 850 miliona dinara.

MZŽS je za zaštitu voda od zagađenja u 2023. godini isplatilo sredstva u iznosu od skoro 1,9 milijardi dinara. Najznačajniji projekti u nadležnosti ovog ministarstva odnosili su se na upravljanje otpadnim vodama u Leskovcu, izgradnju postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda u Zubinom Potoku, kao i projekti u oblasti zaštite voda od zagađivanja koji se finansiraju iz fondova pretpriistupne pomoći EU (potrošeno zbirno nešto preko milijardu dinara). IPA 2017 projekat se odnosi na izgradnju PPOV u Kraljevu, uključujući proširenje kanalizacione mreže i izgradnju sistema za odvođenje atmosferskih voda kako bi se otpadne vode iz prigradskih naselja na desnoj obali Ibra usmerile na postrojenje za prečišćavanje otpadnih voda. IPA 2018 projekat podrazumeva izgradnju PPOV u Nišu na lokaciji Ciganski ključ, malog postrojenja za tretman vode u fabrici vode „Medijana“, izgradnju šest kolektora i izgradnju delova kanalizacione mreže u četiri sela u okolini Niša.

Izdaci lokalnog nivoa vlasti u oblasti integralnog upravljanja vodama iznosili su oko 3,8 milijardi dinara u 2023. godini, uključujući i troškove koji su finansirani sredstvima republičkog budžeta (tj. iz transfera koje su JLS dobile iz budžeta Republike). Od ovog iznosa oko dve milijarde dinara odnosilo se na investicije u ovom sektoru, dok se preostali iznos odnosio na tekuće izdatke (uključujući i subvencije za redovno poslovanje javnih lokalnih preduzeća). Detaljnija analiza kapitalnih rashoda JLS otkriva da je najveći deo sredstava potrošen za izgradnju i rehabilitaciju kanalizacione mreže (za komunalne i atmosferske vode), izgradnju PPOV, kao i troškove izrade projektnе dokumentacije za izgradnju nedostajuće infrastrukture u sektoru otpadnih voda. Posmatrano po pojedinačnim JLS, najviše sredstava isplaćeno je iz budžeta AP Vojvodina (1,1 milijarda dinara), Grada Beograda (905 miliona dinara), Novog Sada (172 miliona dinara), Vršca (101 milion dinara), dok su troškovi ostalih gradova i opština u sektoru voda bili ispod 100 miliona dinara u 2023. godini.

Vlada u 2024. godini planira nastavak realizacije započetih projekata u oblasti integralnog upravljanja vodama, uz povećanje planiranih troškova za gotovo 20% u odnosu na njihov prošlogodišnji nivo. Naime, ukupni budžetski izdaci

za ovaj sektor planirani su u iznosu od oko 25 milijardi dinara, što čini 54,1% ukupnih planiranih rashoda budžeta Republike za ZŽS u ovoj godini. Na razdelu Republičke direkcije za vodu budžetirano je sedam milijardi dinara (za 800 miliona dinara manje od izvršenja u 2023. godini), dok se na razdelu MGSI planiraju značajno veća sredstva nego prošle godine – za program „Čista Srbija“ 12,5 milijardi dinara (skok za oko 25%), odnosno za projekat sakupljanja i prečišćavanja otpadnih voda centralnog kanalizacionog sistema Grada Beograda tri milijarde dinara. Ovogodišnji budžet MGSI najavljuje početak realizacije nekoliko projekata koji su se pojavljivali i u budžetu prethodnih godina, ali za njih dosad nije bilo finansijskih isplata (npr. Program vodosnabdevanja i prečišćavanja otpadnih voda u opštinama srednje veličine u Srbiji V i VI i Zeleni gradovi). Na razdelu MZŽS predviđena je dalja realizacija prethodno pomenutih projekata koji su u nadležnosti ovog ministarstva, a planirani troškovi su trostruko veći od njihovog prošlogodišnjeg nivoa (6,1 milijarda dinara).

# Preporuke

## Strateški i zakonodavni okvir

1. Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi s primenom EU direktiva.
2. Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.
3. Donošenje strateških i planskih dokumenata u skladu sa obavezama koje proističu iz relevantnih politika EU (Plan upravljanja vodama, Plan zaštite voda od zagađivanja, Plan upravljanja rizicima od poplava).

## Sprovodenje propisa

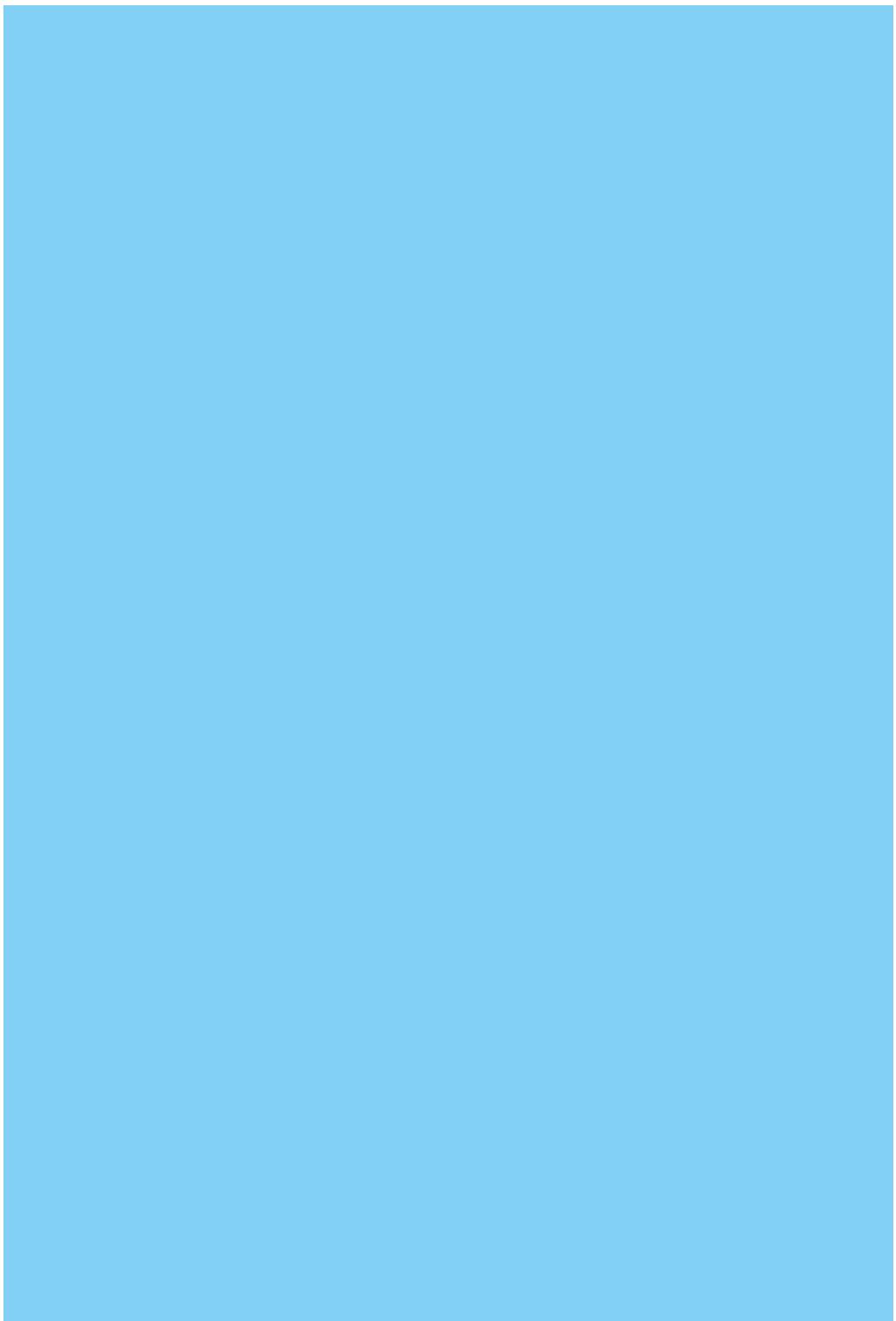
4. Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva bolje kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.

- 5.** Razvoj strukturirane saradnje s drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda i prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.
- 6.** Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimuma. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.
- 7.** Integracija prirodnih rešenja u praksi upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.
- 8.** Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane male hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagađivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte su veoma ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.
- 9.** Razvoj jedinstvene baze podataka o planiranju i izgradnji PPOV, koja bi bila dostupna i zainteresovanoj javnosti i kako bi se omogućilo efikasnije i sistemsko planiranje i praćenje realizacije projekata na celoj teritoriji Srbije.
- 10.** Unaprediti kapacitete i povećati broj vodnih inspektora.
- 11.** Uspostaviti monitoring kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.
- 12.** Utvrditi granice vodnog zemljišta u katastru.



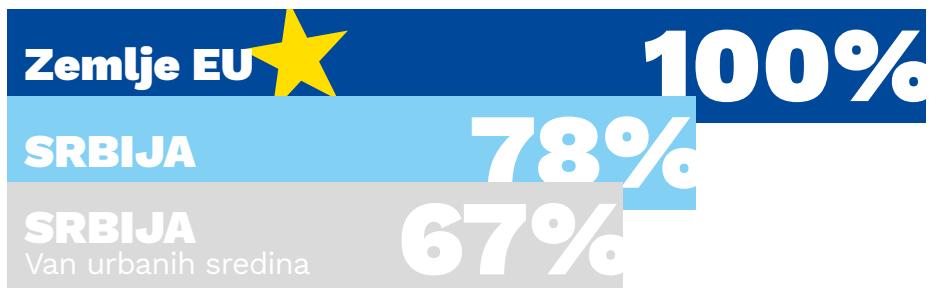
## Finansiranje

- 13.** Postepeno povećanje cena vode i naknade za usluge odvođenja i prerade otpadnih voda kako bi se omogućila izgradnja neophodnih infrastrukturnih objekata i njihovo normalno funkcionisanje.
- 14.** Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti upravljanja i zaštite voda.

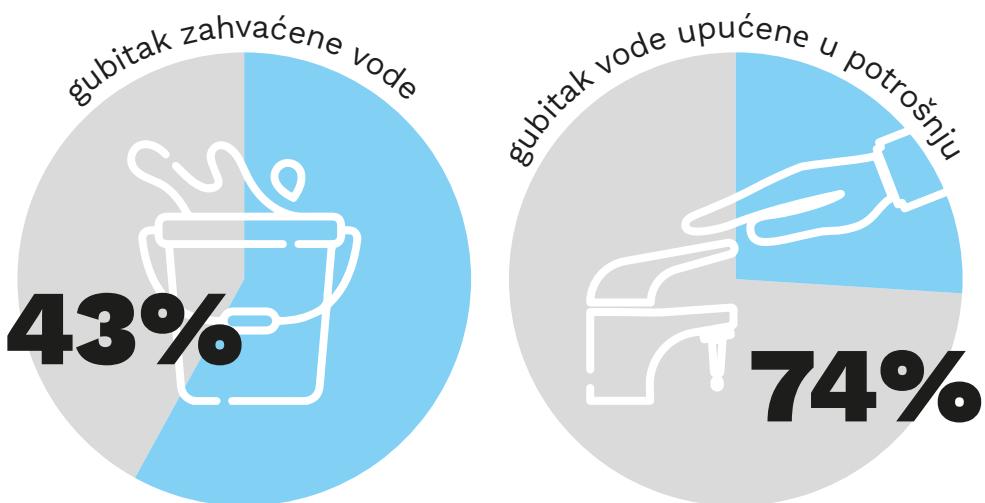


# KVALITET VODA

## Procenat stanovništva koje je priključeno na sisteme javnog vodosnabdevanja



## Gubitak vode u mreži



\* izvor: <https://sdg.indikatori.rs/area/clean-water-and-sanitation/>

[https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/izvestaj\\_o\\_obavljanju\\_komunalnih\\_delatnosti\\_na\\_teritoriji\\_republike\\_srbije\\_u\\_2022.\\_godini.docx](https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/izvestaj_o_obavljanju_komunalnih_delatnosti_na_teritoriji_republike_srbije_u_2022._godini.docx)



KOALICIJA27





**Zaštita  
prirode**

# Pregled

Zaštita prirode i očuvanje biološke raznovrsnosti Srbije ostaju na dugoj listi čekanja Vlade Republike Srbije. Dok se rade procene i pregovara da li je Zakon o zaštiti prirode potrebno samo izmeniti i dopuniti, ili je potrebno izraditi novi zakon, intersektorska saradnja na zaštiti prirode je sve slabija. Dok se o politikama i propisima razgovara samo dok su na dnevnapoličkoj agendi, ostaje malo vremena i finansijskih sredstava za očuvanja područja, staništa i vrsta.

Radna grupa za izradu Strategije zaštite životne sredine Republike Srbije – Stub IV, čiji su članovi i predstavnici Koalicije 27, na početku svog rada je identifikovala ključni problem: *Prisutni su značajni pritisci na prirodu i ugrožen je opstanak ekosistema.*

Ovako definisan ključni problem je potvrda stavova Koalicije 27 o neefikasnom upravljanju u sektoru zaštite prirode u Srbiji, koji su isticani tokom prethodnih godina u izveštajima iz senke.<sup>112</sup>

Krajem 2023. godine je započeta izrada novog Programa zaštite prirode, za period od 2024. do 2032. godine, uz uključivanje civilnog društva. Ali javnosti nisu dostupne informacije o tome kako je sproveden prethodni program, koji su rezultati, koje su naučene lekcije i šta je osnova za planiranje novog programa.

Od maja 2023. do kraja aprila 2024. godine sastanke su održavale radne grupe za izradu: Strategije zaštite životne sredine – Stub IV – biodiverzitet i ekosistemi; Uredbe o ekološkoj mreži i Programa zaštite prirode Republike Srbije. Vanredni parlamentarni izbori, održani decembra 2023. godine, usporili su rad na ovim dokumentima, tako da su oni u izveštajnom periodu nisu izrađeni, niti usvojeni/doneti.

U izveštajnom periodu je doneseno 16 akata o zaštiti područja. Proglašeno je 13 novih zaštićenih područja, a za tri područja su doneseni akti o reviziji.

---

<sup>112</sup> <https://www.koalicija27.org/izvestaji-iz-senke/>

Pritisici na prirodu se nastavljaju. Dvanaest organizacija civilnog društva i jedan naučni institut od nacionalnog značaja podneli su primedbu na Nacrt plana detaljne regulacije solarne elektrane u KO „Opovo“ i KO „Baranda“, kojim se planirala devastacija 3.800 ha panonskih slanih stepa i kontinentalnih slanih bara i močvara, a koje se nalaze u okviru nacionalne Ekološke mreže, odnosno Međunarodno važnog područja za ptice (IBA) „Srednje Potamišje“.

# Strateški i zakonodavni okvir

Plan rada Vlade za 2023. godinu predviđao je izradu Predloga Zakona o zaštiti prirode do decembra 2023. godine, ali proces izrade nije pokrenut.<sup>113</sup> I na nivou podzakonskih akata rokovi postavljeni u Planu Vlade za 2023. godinu nisu ispoštovani. Uredba o ekološkoj mreži nije doneta. Planom je predviđeno i iniciranje izrade više uredbi o proglašenju zaštićenih područja, mada za većinu nije bio propisan krajnji rok za donošenje. U novim uredbama o proglašenju zaštićenih područja (bez obzira da li se radi o reviziji zaštite ili pokretanju zaštite novog područja) napravljen je veoma dobar iskorak u primeni dela Zakona o zaštiti prirode („Službeni glasnik RS”, br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – ispr., 14/2016, 95/2018 – dr. zakon i 71/2021) koji se odnosi na savete korisnika, tako što je uveden član koji definiše: „Upravljač je dužan da u roku od šest meseci od dana stupanja na snagu ove uredbe, formira Savet korisnika u cilju međusobne saradnje i obezbeđivanja interesa lokalnog stanovništva i drugih korisnika zaštićenog područja.”<sup>114</sup>

Definisanje kompleksnog postupka ocene prihvatljivosti koji će uticati na projekte i aktivnosti u područjima nacionalne ekološke mreže i područjima mreže Natura 2000 u Srbiji (koja će po procenama obuhvatiti oko 38% teritorije<sup>115</sup>) zahteva bolje strukturiranu diskusiju, sa širim krugom zainteresovanih strana. Osim toga, rad na uredbi o ekološkoj mreži, koji je započet 2023. godine, kao i donošenje Uredbe o oceni prihvatljivosti, čija se izrada planira već više godina, treba ubrzati imajući u vidu da se stara i još uvek aktuelna legislativa, kojom je uspostavljena nacionalna ekološka mreža i predviđena procedura ocene prihvatljivosti, pokazala kao neadekvatna i teško sprovodljiva.

113 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_cetvrtotromesecje\\_2023.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_cetvrtotromesecje_2023.pdf)

114 <https://www.ekologija.gov.rs/informacije-od-javnog-znacaja/javne-rasprave/javni-uvid-i-javna-rasprava-o-nacrtu-uredbe-o-proglasenju-i-studiji-zastite-parka-prirode-radan>

115 <http://www.natura2000.gov.rs/en/rich-biodiversity-of-serbia-will-be-part-of-the-natura-2000-network/>

Neusklađenost domaćih propisa sa zakonodavstvom Evropske unije vidi se na primeru zaštite vrsta koje bi morale da budu zaštićene u skladu s Direktivom o pticama. Potrebno je uložiti dodatne napore da se trajno zaštiti veći broj vrsta ptica koje se sada smatraju lovnom divljači, a čije populacije u Srbiji su ugrožene.

Radna grupa za izradu Strategije zaštite životne sredine je nastavila s radom u ovom izveštajnom periodu. Podgrupa za četvrti stub Strategije „Zaštita i investiranje u biodiverzitet i ekosisteme“ se sastajala više puta tokom 2023. i početkom 2024. godine, a rezultat je definisanje ciljeva, mera, aktivnosti, nadležnosti i potrebnih finansijskih sredstava za deo Strategije koji se odnosi na biodiverzitet i ekosisteme. Predstavnici Koalicije 27 su saradnici u izradi Strategije, a i organizovali su šire konsultacije sa civilnim društvom. Opšti utisak je da je neambiciozan deo Nacrta strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Republiku Srbiju za period 2024-2033. godine koji se odnosi na zaštitu i investiranje u biodiverzitet i ekosisteme.

U okviru projekta „Pravna podrška pregovorima (PLAC III)“ angažovan je međunarodni ekspert u cilju podrške u usklađivanju zakonodavstva s pravnim tekovinama EU u vezi sa alohtonim invazivnim vrstama, što je značajna podrška u ovoj oblasti.

U drugoj polovini 2023. godine formirana je Radna grupa za izradu Programa zaštite prirode za period 2024-2032. godine, koji će biti usmeren ka ispunjenju ciljeva Kunming-Montreal globalnog okvira za biodiverzitet (KM-GBF).

Kunming-Montreal globalni okvir za biodiverzitet ima četiri oblasti i 23 cilja i predstavlja ambicioznu globalnu strategiju za transformaciju odnosa društva prema biodiverzitetu. Vizija Globalnog okvira za biodiverzitet do 2050. godine je: Život u skladu sa prirodom. Nacionalna strategija za biodiverzitet kao instrument politike za implementaciju Konvencije UN o biološkoj raznovrsnosti mora biti usklađena s novim globalnim okvirom i ciljevima. U toku je projekat podrške ranim aktivnostima u okviru KM-GBF, koji se finansira iz sredstava Globalnog fonda za životnu sredinu (GEF), uz podršku Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP) i u saradnji s Ministarstvom zaštite životne sredine. U okviru projekta uradiće se usklađivanje nacionalne strategije, tj. Programa

zaštite prirode, usaglašavanje sistema praćenja, politika i institucionalne koherentnosti, kao i finansiranje zaštite biodiverziteta.

U 2023. godini su urađene i izmene i dopune Zakona o naknadama za korišćenje javnih dobara.<sup>116</sup> Javna rasprava o Nacrtu zakona sprovedena je od 10. aprila do 3. maja 2023. godine. Najveće interesovanje učesnika u javnoj raspravi odnosilo se na izmene i dopune naknade za korišćenje javnih površina, naknade za korišćenje zaštićenih područja i naknade za zaštitu i unapređivanje životne sredine. Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara je usvojen u oktobru 2023. godine.

U drugoj polovini 2023. godine, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodo-privrede obavestilo je javnost da otpočinje izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o divljači i lovstvu. Jedan od glavnih noviteta odnosio se na rad lovočuvarske službe, odnosno obavezu službenih lica lovočuvarske službe da nose službeno oružje. U verziji Zakona koji je i dalje na snazi, gubljenjem prava na nošenje oružja iz bilo kog razloga, službeno lice lovočuvarske službe gubilo bi i status službenog lica, što ostavlja mnogo prostora za zloupotrebu. U predloženoj, izmenjenoj verziji Zakona, nošenje službenog oružja bi bilo opciono. Takođe, među predloženim izmenama našle su se i mere zabrane bavljenja lovom u trajanju od jedne godine, odnosno trajna zabrana bavljenja lovom u slučaju ponavljanja nedozvoljenih radnji opisanih istim članom. Ipak, s promenom Vlade Republike Srbije, izmene Zakona o divljači i lovstvu su obustavljene i prema poslednjim informacijama, kompletna procedura će biti ponovljena u narednom periodu.

U izveštajnom periodu je doneseno 16 akata o zaštiti područja. Proglašeno je 13 novih zaštićenih područja, a za tri područja su doneseni akti o reviziji. Od većih područja proglašeni su predeli izuzetnih odlika „Potamišje“ na 22.633 ha, „Cer“ na 6.260 ha i „Kanjiški jaraši“ na 3.472 ha. U **Tabeli 3** nalazi se pregled svih područja koja su zaštićena u prethodnom periodu.

---

<sup>116</sup> „Službeni glasnik RS“, br. 95/2018, 49/2019, 86/2019 – usklađeni din. izn., 156/2020 – usklađeni din. izn., 15/2021 – dop. usklađenih din. izn., 15/2023 – usklađeni din. izn., 92/2023 i 120/2023 – usklađeni din. izn.

**Tabela 3:** Područja zaštićena od marta 2023.  
do aprila 2024. godine

Naziv područja	Kategorija	Površina	Broj službenog glasila
Predeo izuzetnih odlika „Potamišje”	I kategorija	22.633 ha	„Službeni glasnik RS”, br. 93/2023
Spomenik prirode „Dubočka pećina – Gaura Mare”	II kategorija	16 ha	„Službeni glasnik RS”, br. 52/2023
Spomenik prirode „Vražji kamen”	II kategorija	32 ha	„Službeni glasnik RS”, br. 52/2023
Specijalni rezervat prirode „Uvac”	I kategorija	11.845 ha (revizija sa 7.543 ha)	„Službeni glasnik RS”, br. 14/2024 „Službeni glasnik RS”, br. 27/2023
Park prirode „Stara Tisa kof Bisernog ostrva”	II kategorija	960 ha (revizija sa 392 ha)	„Službeni list APV”, br. 35/2023
Park prirode „Slatine u dolini Zlatice”	II kategorija	3.641 ha	„Službeni list APV”, br. 24/2023
Park prirode „Mrtvaje Gornjeg Potisja”	II kategorija	305 ha	„Službeni list APV”, br. 35/2023
Predeo izuzetnih odlika „Dolina Pčinje”	I kategorija	4.228 ha (revizija sa 2.606 ha)	„Službeni glasnik RS”, br. 21/2023
Predeo izuzetnih odlika „Cer”	I kategorija	6.260 ha	„Službeni glasnik RS”, br. 54/2023
Predeo izuzetnih odlika „Klisura Đetinje”	III kategorija	853 ha	„Službeni list grada Užica”, br. 23/2023
Predeo izuzetnih odlika „Ada Ciganlija”	III kategorija	471 ha	„Službeni list grada Beograda”, br. 41/2023
Predeo izuzetnih odlika „Kanjiški jarasi”	II kategorija	3472 ha	„Službeni list APV”, br. 35/2023
Spomenik prirode „Mrkonjški vis”	III kategorija	145 ha	„Službeni glasnik grada Leskovca”, br. 52/2023
Spomenik prirode „Dud kod Šuljma”	III kategorija	0.04 ha	„Službeni list grada Sremska Mitrovica”, br. 16/2023
Spomenik prirode „Zasavički hrast”	III kategorija	0.05 ha	„Službeni list grada Sremska Mitrovica”, br. 16/2023
Park prirode „Mali Bosut”	I kategorija	282 ha	„Službeni glasnik RS”, br. 08/2024

Za dva područja je izvršen i javni uvid u predloge uredbi o zaštiti. To su Park prirode „Mojstirsko-draške planine”, koji bi trebalo da obuhvati površinu od 10.822 ha i Uredba o reviziji Parka prirode „Radan”, kojom bi se površina ovog zaštićenog područja povećala za 2.200 ha (sa 41.313 ha na 43.513 ha).

Za još šest područja je pokrenut postupak zaštite, među kojima je najveće područje Predeo izuzetnih odlika „Rudnik”, koji bi trebalo da obuhvati površinu od 10.200 ha.

Prema gorenavedenim podacima, ukupna teritorija zaštićenih područja u Srbiji je u izveštajnom periodu porasla za 44.602 ha. U postupku zaštite se nalazi još 23.291 ha novozaštićene teritorije. Prema podacima dostupnim na sajtu Zavoda za zaštitu prirode,<sup>117</sup> procenat površine pod zaštitom je na dan 3. aprila 2024. iznosio 8,65%, što ukupno čini 765.527 ha pod zaštitom. Na osnovu tog podatka i podataka o područjima koja su proglašena do sastavljanja ovog izveštaja, procenat teritorije pod zaštitom je porastao za oko 0,5%. Ukupno povećanje teritorije pod zaštitom postignuto tokom 2023. godine je nešto manje od planiranog u Akcionom planu za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026. godine (9%).

Na osnovu broja novih zaštićenih područja i pokrenutih postupaka zaštite može se konstatovati da Ministarstvo zaštite životne sredine održava ove aktivnosti na relativno visokom nivou i da je jasno da je ovo jedan od prioriteta rada Vlade u oblasti zaštite prirode.

Postoje naznake da je ovaj proces pod snažnim uticajem interesnih sfera izvan sektora zaštite prirode i da je izložen i političkim uticajima govori i primer neobično brzog proglašenja Parka prirode „Mali Bosut“. Za ovo malo područje od oko 282 ha, koje se ni po čemu ne izdvaja od ostalih područja u postupku zaštite, Pokrajinski zavod za zaštitu prirode je dostavio izrađenu studiju zaštite 4. 12. 2023. Već 6. 12. 2023. godine Ministarstvo je objavilo pokretanje postupka zaštite, a zatim i pokrenulo javni uvid u Nacrt uredbe o zaštiti 18. 12. 2023. godine. Uredba o zaštiti je objavljena u Službenom glasniku RS od 8. februara 2024. godine. Evidentno je da se radi o neobično brzom postupku zaštite, a o

---

<sup>117</sup> <https://zzps.rs/%d1%86%d0%b5%d0%bd%d1%82%d1%80%d0%b0%d0%bb%d0%bd%d0%b8-%d1%80%d0%b5%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b0%d1%80-%d0%b7%d0%b0%d1%88%d1%82%d0%b8%d1%9b%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d1%85-%d0%bf%d1%80%d0%b8%d1%80%d0%be/>

tom slučaju su pisali i mediji.<sup>118</sup> Drugi primer netransparentnog uticaja drugih sektora na procese zaštite područja je i neobično brzo povlačenje i ispravka Uredbe o reviziji Specijalnog rezervata prirode „Uvac“, koja je prvi put objavljena u aprilu 2023. godine, a zatim ponovo u februaru 2024. godine.

---

<sup>118</sup> <https://insajder.net/teme/udruzenju-poslanika-dejana-bulatovica-vlada-srbije-dala-na-upravljanje-park-prirode-mali-bosut-video>

# Sprovodenje propisa

Na Sedmoj Konferenciji zemalja potpisnica Okvirne konvencije o zaštiti i održivom razvoju Karpata, koji je održan u Beogradu u oktobru 2023. godine, usvojena je Ministarska deklaracija kao i niz odluka koje će olakšati sprovođenje ove okvirne konvencije. Republika Srbija će predsedavati Konvenciji u naredne tri godine.

Postoje izazovi i u sprovođenju dodeljenih poslova. Na primer, Zavod za zaštitu prirode Srbije, za teritoriju Republike Srbije vodi registar zaštićenih prirodnih dobara i informacioni sistem o zaštiti prirode (baze podataka o zaštićenim prirodnim dobrima, staništima, zaštićenim vrstama, područjima ekološke mreže), izrađuje Plan zaštite prirodnih dobara, izrađuje stručne osnove za Program zaštite prirode i prirodnih vrednosti Republike Srbije i Izveštaj o stanju prirode. Neke od ovih baza, kao i izveštaji, nisu dostupni zainteresovanoj javnosti, što znatno otežava intersektorsku saradnju i smanjuje efikasnost zaštite prirode.

Iako postoji pomak u proglašenju novih zaštićenih područja, ostaju problemi vezani za upravljanje postojećim. Neki od njih su: neusklađenost prostornih planova nižeg reda i drugih sektorskih dokumenata sa aktom o proglašenju zaštićenog područja; nedovoljna saradnja nadzornih organa sa upravljačima zaštićenih područja, područjima ekološke mreže i izvan njih, kao i neadekvatna kaznena politika; nedovoljni kapaciteti na svim nivoima za primenu propisa, monitoring i upravljanje; neadekvatna organizaciona forma i sistem finansiranja i upravljanja zaštićenim područjima, ekološkom mrežom i vrstama.

U izveštajnom periodu nije bilo značajnih aktivnosti na uspostavljanju evropske ekološke mreže Natura 2000 u Srbiji. Očekuje se novi projekat posvećen uspostavljanju ekološke mreže Natura 2000, koji će biti finansiran iz IPA fondova. Određena sredstva za zaštitu i investiranje u biodiverzitet i ekosisteme su obezbeđena kroz projekat „EU za Zelenu agendu u Srbiji”, koji sprovodi UNDP.

Regionalna saradnja na zaštiti prirode, i na sproveđenju Zelene agende, realizuje se i kroz rad *Biodiversity Task Force* u okviru Radne grupe za životnu sredinu Regionalnog saveta za saradnju (RCC). Izrađena je analiza i mapa puta za izradu regionalne Strategije biodiverziteta.

Dvanaest organizacija civilnog društva i jedan naučni institut od nacionalnog značaja podneli su primedbu na Nacrt plana detaljne regulacije solarne elektrane u KO „Opovo” i KO „Baranda”, koje bi se prostirale na 3.800 hektara panonskih slanih stepa i kontinentalnih slanih bara i močvara, i nalaze se u okviru nacionalne Ekološke mreže, odnosno Međunarodno važnog područja za ptice (IBA) „Srednje Potamišje”.

U Primedbi koja je upućena Odeljenju za imovinsko-pravne, stambeno komunalne poslove, urbanizam, građevinarstvo i zaštitu životne sredine Opštinske uprave Opovo navodi se da bi ostvarivanje predmetnog projekta značilo trajnu devastaciju izuzetno vrednih staništa i nepovratno gubljenje osetljive životne zajednice, jedinstvene za područje Srbije, nprocenjive za Evropu i svet.

Na ovom području, zabeleženo je 185 vrsta ptica, 102 vrste algi, kao i 14 vrsta gmizavaca i vodozemaca, dok se u bazi podataka Centra za informacije o biodiverzitetu Biološkog fakulteta u Beogradu nalaze podaci o prisustvu 127 vrsta biljaka i životinja značajnih za zaštitu, od kojih je 21 vrsta na prilozima Direktive o staništima, 28 vrsta na prilozima Bernske konvencije, 103 vrste su zaštićene Pravilnikom o proglašenju i zaštiti strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva, dok se 18 vrsta nalazi u kategoriji endemit/relikt/retka.

Prema preporukama Međunarodne unije za zaštitu prirode (IUCN) realizacija ovakvih projekata nije opravdana u oblastima visokog biodiverziteta, što područja KO „Opovo” i KO „Baranda” svakako jesu.

Javni uvid u Nacrt plana detaljne regulacije solarne elektrane u KO „Opovo” i KO „Baranda” i Izveštaj o strateškoj proceni uticaja Plana detaljne regulacije

solarne elektrane u KO „Opovo” i KO „Baranda” na životnu sredinu, održan je u maju 2024. godine.<sup>119, 120</sup>

U trenutku izrade ovog izveštaja, informacije o daljem toku procesa usvajanja Plana detaljne regulacije solarne elektrane u KO „Opovo” i KO „Baranda” nisu bile javno dostupne.

Kao i prethodnih godina, zabeležen je nezakonit lov divljih vrsta kako vatrenim oružjem, tako i drugim nedozvoljenim sredstvima za lov kojima se divljač hvata živa. Nezakonit lov zabeležen je na ribnjacima i u slivovima velikih reka u zimskom periodu i to pomoću zabranjenih električnih vabilica, odnosno iz motornih vozila u pokretu, kao i u odnosu na nelovne, tj. strogo zaštićene vrste. Tokom sezone migracije ptica, intenzivira se hvatanje živih primeraka strogo zaštićenih vrsta iz porodice zeba, upotrebom živih mamaca, zamki, lepka i ornitoloskih nec mreža. U periodu sezone lova na prepelicu, tokom avgusta i septembra, zabeležen je drastičan porast upotrebe nezakonitih električnih vabilica, kao i povećano prisustvo inostranih lovnih turista. Najekstremniji primer ove prakse zabeležen je u Opštini Blace, kada su dva dana zaredom u nezakonitom lovru zatečeni italijanski lovci, bez pratnje korisnika lovišta i bez neophodnih dozvola za lov i nošenje oružja. Tom prilikom otkrivena je i srpska lovno-turistička agencija koja na nekoliko svetskih jezika u svojoj internet prezentaciji nudi neograničen lov divljači. Nakon razotkrivanja protivzakonitih aktivnosti, rukovodstvo gazdujućeg lovačkog udruženja iz Blaca organizovalo je internet kampanju mržnje, što je rezultovalo brojnim pretnjama smrću koje su lovci upućivali aktivistima.

U periodu izveštavanja, zabeleženi su slučajevi sumnje na trovanje divljih vrsta ptica, od kojih je većina izvršena u odnosu na strogo zaštićene vrste. Ovaj izuzetno kompleksan problem u praksi zahteva terensko angažovanje pripadnika velikog broja nadležnih institucija i to: osnovnog javnog tužilaštva,

119 Komentar se odnosi na period nakon perioda izveštavanja, a dodat je zbog važnosti (tj. aktuelnosti) događaja za period koji pokriva Izveštaj.

120 <https://zavurbvo.rs/cir/aktuelnosti/planovi-na-javnom-uvidu/794-javni-uvid-u-nacrt-plana-detaljne-regulacije-solarne-elektrane-u-k-o-opovo-i-k-o-baranda>

policije (kriminalističke tehničke ekipe), inspekcije za zaštitu životne sredine, fitosanitarne inspekcije, šumarska i lovne inspekcije, veterinarske inspekcije, sudije za prethodni postupak, Zavoda za zaštitu prirode Srbije, Pokrajinskog zavoda za zaštitu prirode, kao i nadležne veterinarske stanice, uz napomenu da je izuzetno poželjno i prisustvo zainteresovane javnosti, odnosno eksperata iz organizacija civilnog društva.

U martu 2024. godine, u okolini Kikinde došlo je do najvećeg zabeleženog pomora divljači u ovom delu Evrope, kada je više od 800 ptica iz porodice vrana, kao i 19 srna pronađeno mrtvo, sa znacima akutnog trovanja. Uprkos nezapamćenom broju stradale divljači, Naučnom institutu za veterinarstvo je dostavljeno svega osam jedinki, što se pokazalo kao nedovoljan uzorak za dokazivanje konkretnog uzroka pomora, s napomenom da je indikovano prisustvo cink-fosfida, koji u dodiru sa kiselim sredinama, poput želudačne kiseline, prerasta u gas i isparava, guši žrtve. Svega nekoliko dana kasnije, u okolini sela Mol, pronađena je i jedinka kritično ugrožene jedinke orla krstaša, sa znakovima akutnog trovanja. Napominje se da ni u jednom slučaju sumnje na trovanje divljih vrsta, kojih je tokom perioda izveštavanja bilo više od deset, nije zabeleženo prisustvo svih nadležnih institucija, što upućuje na to da je formiranje specijalne, intersektorske radne grupe ne samo potreba već i nužnost radi kvalitetnog prikupljanja dokaznog materijala, njihove analize i obrade, kao i daljeg toka krivičnog postupka, čiji je sudski epilog od suštinskog značaja za generalnu prevenciju ovog gorućeg problema. Nasuprot tome, stav Ministarstva za zaštitu životne sredine je da se neće formirati radna grupa, već će ovaj problem biti rešavan u okviru Rimskog strateškog plana o iskorenjivanju nezakonitog ubijanja, hvatanja i trgovine divljim vrstama ptica.

Na zahtev Sekretarijata Bernske konvencije, Ministarstvo zaštite životne sredine dostavilo je Izveštaj o nelegalnom ubijanju, zarobljavanju i trgovini divljim pticama, u okviru izveštaja *Scoreboard on IKB 2023* za period 2018–2023. godine,<sup>121</sup> čija je poslednja i finalna verzija usvojena na 43. zasedanju Stalnog komiteta Bernske konvencije. Uvidom u ovaj dokument, u sektoru C, uočava se znatno odudaranje u izveštavanju Republike Srbije za 2020. godinu i 2023.

---

121 <https://rm.coe.int/tbps26-2023-3rd-ikb-scoreboard-analysis/1680acf8a>

godinu. U Izveštaju iz 2020. godinu navedeno je da je Republika Srbija po ovom pitanju donela Nacionalni akcioni plan koji se aktivno implementira i prati, kao i da postoji međusektorska saradnja, koja obuhvata međusobno obaveštavanje i kooperaciju. Nasuprot tome, Republika Srbija je 2023. godine u Izveštaju navela da se Nacionalni plan za nelegalno ubijanje, zarobljavanje i trgovinu divljim pticama tek priprema u okviru projekta Zelena agenda, u koordinaciji sa Kraljevinom Švedskom i Programom Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP). Istovremeno je napomenuto da će nacionalni komitet sa mapiranim zainteresovanim stranama biti ustanovljen do 2030. godine, u skladu sa Zaključkom Vlade Republike Srbije o prihvatanju Preporuke broj 205 (2019). Ostaje upitno pod kakvim je okolnostima došlo do ovakve drastične neusaglašenosti u periodima izveštavanja za 2020. i 2023. godinu. Sa sigurnošću se može reći da nije izrađen Nacionalni plan za sprečavanje nelegalnog ubijanja, zarobljavanja i trgovinu pticama pa otuda nije ni mogao biti implementiran.

U izveštajnom periodu izvršen je monitoring oglasa koji se odnose na trgovinu prepariranim jedinkama strogo zaštićenih i zaštićenih vrsta, odnosno njihove derivate, čiji je promet ograničen ili zabranjen Zakonom o zaštiti prirode. Tokom istraživanja zabeleženo je 68 oglasa, u okviru kojih su se našli preparati/derivati 78 vrsta, među kojima prednjace reptili iz reda krokodila, velike mačke poput leoparda, tigra i jaguara, medvedi i krupne ptice grabljivice.

Inspekcija za zaštitu životne sredine je tokom 2023. godine izvršila 133 redovna i 416 vanrednih inspekcijskih nadzora u oblasti zaštite prirode. U odnosu na 2022. godinu je smanjen broj redovnih inspekcijskih pregleda (217 u 2022. godini), ali je istovremeno značajno povećan broj vanrednih inspekcijskih nadzora (200 u 2022. godini). Pored toga, značajno je povećan i broj inspekcijskih nadzora kod lica kojima je načinjena šteta od strogo zaštićenih vrsta divljih životinja. U 2022. godini je broj takvih pregleda bio 39, a u 2023. godini 176 pregleda. Broj preventivnih inspekcijskih nadzora kod upravljača zaštićenih područja je u 2023. godini iznosio 18. To je značajno manje od 2022. godine, kada je izvršeno 45 ovakvih nadzora. U 2023. godini inspekcija je podnela 22 prekršajne prijave i tri prijave za privredni prestup, od koji su za deset predmeta donete presude. Ti brojevi ne odstupaju značajno od brojeva prijava u prethodnim godinama.

U Izveštaju o radu inspekcije za 2023. godinu se navodi da je Godišnji plan rada u potpunosti realizovan.

Broj predstavki koje građani podnose Inspekciji za zaštitu životne sredine iz godine u godinu se povećava, ali ne i broj postupanja Inspekcije po predstavkama građana. Jedan od razloga je i to što građani često imaju poteškoće prilikom ispunjenja administrativnih zahteva, jer ne mogu uvek da dođu do relevantnih podataka koji su potrebni da bi inspekcija adekvatno reagovala.

# Finansiranje

Za zaštitu prirode je tokom 2023. godine iz budžeta Republike isplaćeno 840 miliona dinara (2,2% republičkih rashoda za ZŽS), što predstavlja povećanje iznosa u odnosu na 2022. godinu približno za četvrtinu. Svi projekti u oblasti zaštite prirode u nadležnosti su MZŽS. Za uređenje i unapređenje sistema zaštite prirode i očuvanje biodiverziteta potrošeno je 135 miliona dinara, što su uglavnom troškovi administracije i upravljanja, čemu bi trebalo pridodati i budžetsku podršku radu Zavoda za zaštitu prirode Srbije od 172 miliona dinara. Pojedinačno najveći rashod u ovoj oblasti su podsticaji za upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima od nacionalnog interesa, za šta je u 2023. izdvojeno oko 350 miliona dinara – 20% više nego u prethodnoj godini. Sektoru zaštite prirode pripojen je i projekat pošumljavanja i cilju zaštite predeonog diverziteta (potrošeno 95 miliona dinara u 2023. godini), koji podrazumeva sufinansiranje nabavke sadnica i izvođenja radova za pošumljavanje autohtonim vrstama drveća i žbunja na zemljištu koje je u nadležnosti gradova i opština. Takođe, u okviru projekta očuvanja i zaštite zemljišta kao prirodnog resursa potrošeno je 56 miliona dinara, u cilju sprečavanja ili otklanjanja štetnih promena u zemljištu kako bi se sačuvale njegove funkcije kao prirodnog resursa.

Analiza budžetskih rashoda lokalnog nivoa vlasti pokazuje da su rashodi klasifikovani kao zaštita prirode iznosili blizu 800 miliona dinara u 2023. godini, što obuhvata i sredstva koja su JLS dobila za sufinansiranje projekata iz budžeta Republike. Međutim, detaljnijim sagledavanjem utvrđeno je da ovaj iznos, po svemu sudeći, neretko obuhvata i administrativne troškove svih aktivnosti u oblasti životne sredine na lokalnom nivou, koje na osnovu javno dostupnih podataka nije moguće precizno odvojiti od poslova koji se isključivo odnose na zaštitu prirode. Drugim rečima, finansijska sredstva koja su zaista uložena u zaštitu prirode najverovatnije su nešto manja, zbog toga što određeni broj JLS i druge rashode u sektoru životne sredine knjiži na stawkama pod generičkom oznakom zaštita prirode. Najvažnije aktivnosti JLS odnosile su se na sprovodenje projekata za koje su dobile sredstva na konkursima koje raspisuje

MZŽS (pošumljavanje i zaštita zemljišta), kao i budžetske dotacije za upravljanje zaštićenim prirodnim dobrima u nadležnosti gradova i opština. Posmatrano po pojedinačnim lokalnim jedinicama, najviše sredstava za zaštitu prirode isplaćeno je iz budžeta AP Vojvodina (oko 215 miliona dinara), Grada Beograda (128 miliona dinara), Požarevca (120 miliona dinara), dok su u slučaju ostalih gradova i opština iznosi obično bili znatno ispod 50 miliona dinara.

Budžet za 2024. godinu najavljuje povećanje rashoda za zaštitu prirode za oko 50% u odnosu na prošlogodišnji nivo. Naime, budžetski izdaci za zaštitu prirode planirani su u ovoj godini u iznosu od skoro 1,3 milijarde dinara, ali je njihov udio u ukupnim republičkim rashodima za ZŽS i dalje relativno skroman (2,8%). Opšta ocena je da Vlada u ovoj godini planira nastavak sprovođenja istih programa zaštite prirode kao u 2023. godini, ali s nešto većim budžetom za te aktivnosti. Korak u dobrom smeru predstavlja planirano povećanje iznosa za program sufinansiranja upravljanja zaštićenim prirodnim dobrima za 40% u odnosu na prošlu godinu, na 500 miliona dinara. Međutim, to je po svemu sudeći još uvek značajno manje od stvarno potrebnih sredstava, posebno u odsustvu razvoja drugih ekonomskih instrumenata za njihovo održivo finansiranje. Skoro dvostruko više sredstava planirano je za administraciju i upravljanje u ovoj oblasti – 263 miliona dinara (Uređenje i unapređenje sistema zaštite prirode i očuvanja biodiverziteta), uključujući i primetno veću podršku radu Zavoda za zaštitu prirode Srbije (284 miliona dinara). Za projekat pošumljavanja u cilju zaštite i očuvanja predeonog diverziteta ove godine planirano je 200 miliona dinara, a za očuvanje i zaštitu zemljišta kao prirodnog resursa 50 miliona dinara.

# Preporuke

## Strateški i zakonodavni okvir

- 1.** Kroz transparentan i inkluzivan proces izraditi i usvojiti novi Zakon o zaštiti prirode u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, potvrđenim međunarodnim sporazumima, dobrom praksom u ovoj oblasti i potrebama zaštite prirode u Srbiji.
- 2.** Urediti postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu kroz Zakon o zaštiti prirode i Uredbu o oceni prihvatljivosti.
- 3.** Izmeniti i dopuniti Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogog zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva i Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači tako da u potpunosti budu transponovane odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama koje se odnose na lov.
- 4.** Izraditi i usvojiti protokol kojim bi se precizno utvrdio sled i način postupanja nadležnih organa prilikom otkrivanja slučajeva trovanja, ali i drugih slučajeva nezakonitih radnji nad divljim vrstama.
- 5.** Formirati međuministarsku radnu grupu za zaštićena područja i ekološku mrežu koja će koordinisati rad na izradi planskih dokumenata, studija zaštite, planova upravljanja i aktima zaštite područja.
- 6.** U Zakonu o zaštiti prirode definisati rezervat biosfere kao vrstu zaštićenog područja i propisati nadležnosti i osnovne mere za upravljanje takvim područjima.



## Sprovodenje propisa

- 7.** Unaprediti kapacitete Ministarstva zaštite životne sredine u oblasti zaštite prirode, prioritetno povećati broj zaposlenih u sektoru.
- 8.** Unaprediti kapacitete zavoda za zaštitu prirode (pokrajinskog i republičkog) kroz povećanje broja stručnog osoblja i tehničke opremljenosti.
- 9.** Nastaviti izgradnju kapaciteta policije, inspekcije, tužilaštva i sudstva za sprovodenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta i staništa, uz saradnju sa stručnim organizacijama civilnog društva.
- 10.** Poboljšati planiranje i sprovodenje inspekcijskog nadzora nad zaštićenim područjima, odnosno područjima ekološke mreže.
- 11.** Obezbediti za slobodan pristup onlajn-bazi izdatih rešenja o uslovima zaštite prirode Ministarstva za zaštitu životne sredine Republike Srbije i zavoda za zaštitu prirode za sve zainteresovane strane.
- 12.** Unaprediti saradnju sa zainteresovanim stranama u primeni međunarodnih sporazuma u oblasti zaštite prirode kroz redovno informisanje i konsultovanje.
- 13.** Formirati Nacionalni savet za ekološku mrežu Natura 2000 i tako osigurati intersektorsku saradnju i kontinuiranu institucionalnu podršku.
- 14.** Uraditi procenu efikasnosti upravljanja zaštićenim područjima, uspostaviti mehanizme za praćenje efikasnosti upravljanja i obezbediti dostupnost izveštaja javnosti.
- 15.** Ojačati kapacitete Jedinice za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine (JESK), kao i koordinaciju rada ove Jedinice s drugim sektorima.

- 16.** Izraditi odgovarajuće, ciljane tematske vodiče za detaljnijim objašnjenjima procedura ocene prihvatljivosti i praktičnim primerima iz prakse (poželjno, zadovoljavajućom i lošom praksom). Upoznati zainteresovane strane s procedurama ocene prihvatljivosti pomoću vodiča i pratećih materijala.
- 17.** Omogućiti javni uvid u uspostavljeni elektronski Centralni registar zaštićenih prirodnih dobara i razviti njegove funkcionalnosti koje omogućavaju da za svako zaštićeno područje sadrži, između ostalog, desetogodišnji plan upravljanja, godišnje programe upravljanja i izveštaje o sprovodenju godišnjeg programa upravljanja.



### Finansiranje

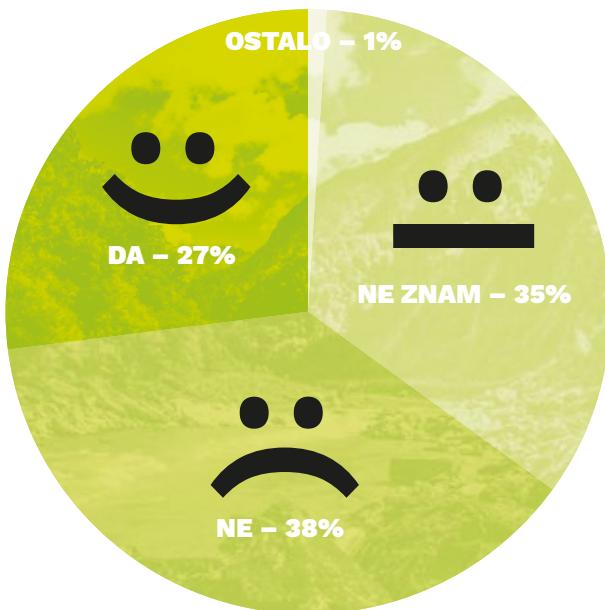
- 18.** Nastaviti redovno finansiranje aktivnosti za uspostavljanje ekološke mreže Republike Srbije i Natura 2000, uz potpuno i redovno izveštavanje o sprovedenim aktivnostima i utrošenim sredstvima.
- 19.** Obezbediti veća finansijska sredstva za upravljanje zaštićenim područjima, kao i za zaštitu vrsta i staništa na nacionalnom i lokalnom nivou.



## ŽIVOT U ZAŠTIĆENOM PODRUČJU IZ UGLA STANOVNIKA I POSETILACA

### PITANJE:

Da li ste zainteresovani da se lično više uključite u rad upravljača zaštićenog područja u kome živate, da neposrednije učestvujete u procesima odlučivanja, kroz svoja znanja, iskustva, predloge?



### U POZITIVNOM KONTEKSTU:

Za većinu ispitanika iz zaštićenih područja je zajedničko zadovoljstvo što žive u zdravoj, čistoj, prirodnoj sredini, bez buke, gužve, stresa; naročito se naglašava blagotvoran uticaj na odgajanje dece.

### U NEGATIVNOM KONTEKSTU:

Najčešće se navode seča šuma, bespravna (divlja, prekomerna) gradnja, otpadne vode.

**Zaštićena područja obuhvaćena istraživanjem:** Fruška gora, Đerdap, Tara, Suva planina, Gradac, Ludoško jezero, Obedska bara, Veliko ratno ostrvo

**Učestvovalo ukupno:** 624 građana/graćanke kroz ankete i dubinske intervjuje.







# Upravljanje hemikalijama

# Pregled

Na 5. Međunarodnoj konferenciji o upravljanju hemikalijama (ICCM5), održanoj u Bonu krajem septembra 2023. godine, usvojen je novi globalni instrument pod nazivom Globalni okvir za hemikalije – za planetu bez štetnih posledica od hemikalija i otpada.<sup>122</sup> Dokument predstavlja globalni politički okvir, zasnovan na dobrovoljnoj osnovi, u cilju bezbednog upravljanje hemikalijama kroz ceo životni ciklus, uključujući i fazu otpada. Ima mnogi širi pristup od postojećih međunarodnih konvencija koje se odnose na hemikalije i otpad, a karakteriše ga multisektorski pristup i učešće svih zainteresovanih strana (vlade zemalja, međunarodne organizacije, industrijski sektor, akademska zajednica, civilni sektor itd.). Iako nije pravno obavezujući dokument, Globalni okvir za hemikalije predstavlja strateški plan razvoja i unapređenja sistema za bezbedno upravljanje hemikalijama i u Republici Srbiji.

U toku je proces izrade Nacionalne strategije zaštite životne sredine i Akcionog plana (obuhvata i oblast upravljanja hemikalijama) kojim koordinira Ministarstvo zaštite životne sredine i očekuje se da budu usvojene u toku 2024. godine.

Zakonodavni okvir stvoren usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i odgovarajućih podzakonskih propisa uspostavio je sistem upravljanja hemikalijama po principima EU. U Pregovaračkoj poziciji Republike Srbije za Poglavlje 27<sup>123</sup> predviđena je izrada i usvajanje Zakona o sprovođenju REACH uredbe, kao i Zakona o sprovođenju Uredbe o biocidnim proizvodima (BPR) do kraja 2021. godine koji bi se primenjivali od datuma pristupanja, ali ovi zakoni dosad nisu usvojeni.

Na osnovu urađene analize stepena harmonizacije domaćeg i EU propisa koji se odnose na zabrane i ograničenja, možemo konstatovati da u ovom momentu postoji zadovoljavajući stepen harmonizacije. Međutim, potrebno je da inspekcija

---

<sup>122</sup> <https://www.chemicalsframework.org/>

<sup>123</sup> [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

za zaštitu životne sredine sprovede inspekcijski nadzor nad primenom zabrana i ograničenja hemikalija, odnosno proizvoda koji nisu predmeti opšte upotrebe, s obzirom na to da nije sprovedena nijedna kontrola u toku 2023. godine, niti je uvrštena u Plan inspekcijskog nadzora za 2024. godinu.

U pogledu ažuriranja propisa koji se odnose na klasifikaciju i obeležavanje hemikalija radi njihovog prilagođavanja u pogledu tehničkog i naučnog napretka došlo je do pozitivnog pomaka u izveštajnom periodu.

Lista supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost, kao i Lista supstanci koje izazivaju zabrinutost, ažurirane su u 2023. godini.

U ovom izveštajnom periodu usvojen su i sledeći podzakonski propisi: novi Pravilnik o sadržaju bezbednosnog lista,<sup>124</sup> Pravilnik o izmenama Pravilnika o dozvolama za obavljanje prometa, odnosno dozvolama za korišćenje naročito opasnih hemikalija,<sup>125</sup> Pravilnik o savetniku za hemikalije i uslovima za obuku i proveru znanja savetnika za hemikalije,<sup>126</sup> a usvojene su i izmene i dopune Pravilnika o bližim uslovima za držanje opasne hemikalije u prodajnom prostoru i načinu obeležavanja tog prostora.<sup>127</sup>

Što se tiče dugotrajnih organskih zagađujućih supstanci (POPs), postoji zadovoljavajući stepen harmonizacije sa EU propisima. Međutim, Nacionalni implementacioni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije je ostao neažuriran, a Akcioni planovi zastareli s obzirom na to da su projektovani do 2020. godine.

Stokholmska konvencija reguliše i emisije tzv. nemerno proizvedenih POPs jedinjenja (polihlorovanih dibenzo dioksina i furana – PCDD/PCDFs i drugih jedinjenja) koji se, između ostalog, oslobađaju i pri otvorenim procesima sa-gorevanja otpada, kao što su požari na deponijama. Zbog toga je neophodno uspostaviti adekvatan monitoring sadržaja dioksina i furana u vazduhu i zemljištu, kao i javnozdravstveni nadzor.

---

<sup>124</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 11/2024.

<sup>125</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 88/2023.

<sup>126</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 96/2023.

<sup>127</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 84/2023.

U toku 2021. godine usvojen je novi Zakon o biocidnim proizvodima<sup>128</sup> radi usklađivanja sa Uredbom o biocidnim proizvodima (528/2012/EU), koju nije bilo moguće u celosti preuzeti s obzirom na to da se njome, između ostalog, uređuju postupci koje centralizovano sprovode Evropska agencija za hemikalije (ECHA) ili Evropska komisija. U skladu s ovim zakonom usvojeno je i ažurirano 17 podzakonskih propisa, od kojih su tri usvojena u toku ovog izveštajnog perioda: Lista biocidnih proizvoda upisanih u Registar biocidnih proizvoda;<sup>129</sup> Pravilnik o obimu i sadržini dosjeva za biocidni proizvod;<sup>130</sup> Pravilnik o uslovima za prilagođavanje zahteva za podacima iz dosjeva za biocidni proizvod.<sup>131</sup>

Pregovaračkom pozicijom Republike Srbije je predviđeno usvajanje Zakona o sprovođenju EU Uredbe o živi (2017/852/EU) do kraja 2021. godine, ali se to dosad nije desilo. Ono što zabrinjava jeste da mere koje se odnose na otpad koji sadrži živu iz dva postrojenja za hlor-alkalnu elektrolizu u Srbiji nisu obuhvaćene Programom o upravljanju otpadom Republike Srbije za period od 2022. do 2031. godine. Dosad nije donesena odluka o ratifikaciji Minamata konvencije o živi.

U pogledu administrativnih kapaciteta za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti primetno je da ni tokom izveštajnog perioda nije došlo do značajnih promena u odnosu na kapacitete u prethodnom periodu, iako je to neophodno kako bi se dostigao nivo neophodan za sprovođenje propisa, kao i za razvoj daljeg sistema upravljanja hemikalijama. Potrebno je pojačati inspekcijski nadzor nad hemikalijama i biocidnim proizvodima, a naročito hemikalija u predmetima opšte upotrebe u smislu jačanja kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja inspekcijskih nadzora, kao i unosa nebezbednih predmeta s tržišta u NEPRO sistem brzog obaveštavanja kako bi se osiguralo adekvatno informisanje građana o predmetima povućenim s tržišta usled hemijskog rizika.

Na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine potrebno je učiniti javno dostupnim i redovno ažurirati broj izdatih rešenja o Upisu u Registar hemikalija po godinama, kao i podatke o stavljanju hemikalija na tržište po klasama opasnosti

---

128 „Službeni glasnik RS”, br. 109/2021.

129 „Službeni glasnik RS”, br. 7/2024.

130 „Službeni glasnik RS”, br. 20/2024.

131 „Službeni glasnik RS”, br. 20/2024.

kao statistički podatak. U vezi s tim bilo bi korisno da Ministarstvo objavi ažurirane podatke o upisu supstanci koje izazivaju zabrinutost i da li su mere za smanjenje rizika koje privredni subjekti primenjuju dovoljne za kontrolu rizika od ovih hemikalija.

Potrebno je unaprediti sadržaj informacija na Informativnom pultu za hemikalije u smislu postavljanja vodiča i smernica Evropske agencije za hemikalije na srpskom jeziku koji se koriste u praksi i na kojima se insistira u okviru obuke i ispita za savetnika za hemikalije, kao i samog upravnog postupka, kao i sekcije o najčešće postavljenim pitanjima.

Pored toga, potrebno je da Ministarstvo zaštite životne sredine uspostavi mehanizam za sprovođenje člana 82. Zakona o hemikalijama kojim se nalaže Ministarstvu da izradi i sprovede projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i u živim organizmima, kako bi se pratio rizik koje hemikalije predstavljaju po zdravlje ljudi i životnu sredinu, odnosno kako bi se obezbedila kontrola načina korišćenja supstanci koje izazivaju zabrinutost i sprovođenje ograničenja i zabrana proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija. Ovo je veoma značajna mera koju Ministarstvo dosad nije sprovedelo, a koja bi omogućila sagledavanje stvarnog napretka smanjivanja rizika od najopasnijih hemikalija.

Pored nesmetanog omogućavanja građanima da pristupi NEPRO sistemu brzog obaveštavanja o nebezbednim proizvodima i njegovog redovnog ažuriranja od strane ministarstva nadležnog za poslove trgovine na osnovu dostavljenih izveštaja sprovedenog inspekcijskog nadzora Ministarstva zdravlja, kao i na osnovu dobijenih informacija RAPEX sistema potrebno je da Ministarstvo zdravlja omogući javnosti pristup rezultatima sprovedenog Programa monitoringa, odnosno da redovno objavljuje godišnji Izveštaj o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe u Republici Srbiji.

# Strateški i zakonodavni okvir

Posle višegodišnje pripreme i pregovaranja na 5. Međunarodnoj konferenciji o upravljanju hemikalijama (ICCM5), održanoj u Bonu u periodu od 25. do 29. septembra 2023, konačno je usvojen novi instrument pod nazivom Globalni okvir za hemikalije – za planetu bez štetnih posledica od hemikalija i otpada.

Ovaj okvir predstavlja nastavak prethodnog okvira poznatog pod imenom SAICM (Strateški okvir za međunarodno upravljanje hemikalijama). Dokument predstavlja globalni politički okvir, zasnovan na dobrovoljnoj osnovi, u cilju bezbednog upravljanje hemikalijama kroz ceo životni ciklus, uključujući i fazu otpada. Ima mnogi širi pristup od postojećih međunarodnih konvencija koje se odnose na hemikalije i otpad, a karakteriše ga multisektorski pristup i učešće svih zainteresovanih strana (vlade zemalja, međunarodne organizacije, industrijski sektor, akademska zajednica, civilni sektor itd.). Usvojena je Bonska deklaracija – Globalni okvir za hemikalije na visokom nivou (engl. *High-Level Declaration*), kao i Globalni fond za hemikalije, odnosno finansijski mehanizam koji se zasniva na dobrovoljnoj bazi, vremenski ograničen i namenjen zemljama u razvoju i zemljama u tranziciji, s obzirom na to da uspešna implementacija novog okvira zavisi od sigurnog i održivog finansiranja.

Iako nije pravno obavezujući dokument, Globalni okvir za hemikalije predstavlja strateški plan razvoja i unapređenja sistema za bezbedno upravljanje hemikalijama i u Republici Srbiji. Na konferenciji je učestvovala delegacija Republike Srbije – predstavnice Ministarstva zaštite životne sredine i Ministarstva zdravlja, ali informacije o ovom događaju, odnosno novom globalnom okviru na veb-stranicama nadležnih ministarstava nema. Udruženje Alternativa za bezbednije hemikalije (ALHem) učestvovalo je na svim pripremnim sastancima, kao i na završnoj konferenciji i više informacija se može naći na veb-stranici ALHema<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup> <https://alhem.rs/globalni-okvir-za-hemikalije-za-planetu-bez-stetnih-posledica-od-hemikalija-i-otpada/>;  
<https://alhem.rs/webinar-saicm-beyond-2020-framework/>

U toku je proces izrade Nacionalne strategije zaštite životne sredine i Akcionog plana (obuhvata i oblast upravljanja hemikalijama) kojim koordinira Ministarstvo zaštite životne sredine i očekuje se da budu usvojene u toku 2024. godine.

Zakonodavni okvir stvoren usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i odgovarajućih podzakonskih propisa uspostavio je sistem upravljanja hemikalijama po principima EU. Zakon o hemikalijama je usklađen sa REACH uredbom (EC 1907/2006) u onoj meri u kojoj je moguće zbog centralizovanih procedura koje REACH uredba propisuje i za čije je sprovođenje neophodno članstvo u EU, kao što su postupci registracije, evaluacije i autorizacije. Republika Srbija je zatražila potrebne periode prilagođavanja za punu promenu REACH (naročito za procese registracije i autorizacije), CLP i BRP uredbe. U Pregovaračkoj poziciji Republike Srbije predviđena je izrada i usvajanje Zakona o sprovođenju REACH uredbe i Zakona o sprovođenju BPR uredbe u toku 2021. godine koji bi se primenjivao od datuma pristupanja, ali ti zakoni nisu dosad usvojeni.

S obzirom na to da oblast upravljanja hemikalijama nije bila obrađena u Izveštaju iz senke za Poglavlje 27 „Zelena agenda bez agende“, koji se odnosio na period od početka aprila 2022. do kraja aprila 2023. godine,<sup>133</sup> želimo da u ovom izveštaju istaknemo značaj usvajanja Pravilnika o izmenama i dopunama Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija<sup>134</sup> kojim su, između ostalih, usvojene određene zabrane i ograničenja koje su od posebne važnosti za smanjenje rizika do zdravlje građana:

- zabrana stavljanja u promet nakon 7. 7. 2023. godine proizvoda koji sadrže, pojedinačno ili u bilo kojoj kombinaciji DEHP, DBP, BBP i DIBP u koncentraciji jednakoj ili većoj od 0,1% masenog udela u plastificiranom materijalu proizvoda;
- ograničenje za 33 karcinogene, mutagene i toksično-reproducuktivne supstance (CMR) (kategorije 1A ili 1B) u odeći, tekstilu i obući, među kojima se nalaze olovo, kadmijum, arsen, heksavalentni hrom,

---

<sup>133</sup> <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2023/10/K27-izvestaj-2023-SR-web.pdf>

<sup>134</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 57/2022.

formaldehid, nekoliko ftalata i određenih azoboja, aromatičnih amina i ugljovodonika, koje se često nalaze u raznim bojama, usporivačima gorenja i sredstvima za zaštitu od mrlja i odbijanje vode. Odredba je obavezujuća od 1. 11. 2023. godine;

- zabrana stavljanja u promet određenih supstanci u bojama za tetovažu i trajnoj šminki koja je u primeni od 4. 1. 2023.

S obzirom na to da su zabrane/ograničenje četiri ftalatna jedinjenja u proizvodima za svakodnevnu upotrebu postale obavezujuće u EU nakon 7. 7. 2020. godine, čime su proizvodi koji ih sadrže povučeni sa EU tržišta, postoji velika verovatnoća da su zbog kašnjenja u transpoziciji i propisanog prelaznog perioda u trajanju od tri godine, ti proizvodi dospeli na tržište Republike Srbije. ALHem planira da u 2024. godini sprovede laboratorijsko testiranje proizvoda za svakodnevno korišćenje na prisustvo ftalata obuhvaćenih ovom zabranom. Rezultati testiranja će biti javno dostupni na ALHem veb-stranici, a biće i direktno obavešteni nadležni organi (sanitarna inspekcija Ministarstva zdravljia, kao i Ministarstvo zaštite životne sredine), kao i druga stručna javnost i građani.

Međutim, donošenjem ove zabrane nije pokrivena jedna veoma važna grupa potrošačkih proizvoda, a to su električni i elektronski proizvodi (npr. veliki i mali kućni aparati, IT oprema i oprema za komunikacije, audio i video oprema, električni i elektronski alati i igračke itd.), a naročito kablovi, punjači i slušalice sa kojima smo u svakodnevnom kontaktu, naročito tinejdžeri. Naime, ova grupa proizvoda je izuzeta iz EU Uredbe 2018/2005, jer je regulisana EU direktivom 2015/863/EU (poznata kao RoHS III) koja ograničava upotrebu četiri ftalatna jedinjenja (dietilheksil ftalat (DEHP); dibutil ftalat (DBP); benzil butil ftalat (BBP) i diizobutil ftalat (DIBP) u električnoj i elektronskoj opremi u koncentraciji većoj od 0,1 % (m/m) i u EU se primenjuje od 22. 7. 2019. godine. Važećim Pravilnikom o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda,<sup>135</sup> propisana je zabrana za električne i elektronske proizvode koja je stavljena na tržište Republike Srbije posle 1. 7. 2011. godine da ne može sa-

---

<sup>135</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 99/2010.

držati oovo, živu, kadmijum, šestovalentni hrom Cr<sup>6+</sup>, polibromovane bifenile (PBB) ili polibromovane difenile (PBDE), čime se postiglo usklađivanje sa EU RoHS I direktivom. Međutim, EU direktiva 2015/863/EU (RoHS III) još uvek nije transponovana u domaću regulativu ni posle osam godina od donošenja, odnosno pet godina od obavezujuće primene u EU, što znači da se električni i elektronski proizvodi sa štetnim ftalatima mogu legalno naći na našem tržištu.

Da situacija u vezi s primenom propisa nije zadovoljavajuća ni u EU, pokazuju podaci iz najnovijeg Izveštaja Evropske agencije za hemikalije o inspekcijskom nadzoru objavljenog u decembru 2023. godine,<sup>136</sup> koji ukazuju na prekomerne nivoe opasnih hemikalija, kao što su oovo i ftalati, u potrošačkim proizvodima. Od 2.400 ukupno testiranih proizvoda, oko 18% je prekršilo EU propise. Najveći broj neusaglašenih proizvoda (52%) se odnosio na električnu i elektronsku opremu, konkretno na električne igracke, punjače, kablove i slušalice u kojima su pronađene nedozvoljene koncentracije oova, ftalata i kadmijuma. Usklađivanje sa ovom direktivom je cilj zagovaračkog procesa koji ALHem sprovodi u toku 2024. godine.

Pored nekih od gore navedenih zabrana/ograničenja, Pravilnikom o izmenama i dopunama Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija<sup>137</sup> izmenjen je i dopunjeno Prilog 2 koji se odnosi na Listu zabranjenih i ograničenih POPs supstanci u cilju usklađivanja sa EU POPs Uredbom 2019/1021.

U toku ovog izveštajnog perioda došlo je do novog ažuriranja propisa kojima se uređuju ograničenja i zabrane proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija. U aprilu 2024. usvojen je novi Pravilnik o izmenama i dopunama Pravilnika o ograničenjima i zabranama proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija<sup>138</sup> kojim se usvajaju važne zabrane, između ostalog:

- ispaljivanje sačme koja sadrži koncentraciju oova jednaku ili veću od 1% u močvarnim područjima ili nošenje takve sačme za vreme

---

<sup>136</sup> <https://echa.europa.eu/de/-/hazardous-chemicals-found-in-many-consumer-products#msdyntrid=owF6E6lmlKb7ESMZG1MlyW5lwCnWQualHRLo5B7b5D0>

<sup>137</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 57/2022.

<sup>138</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 29/2024.

pucanja u močvarnom području. Obavezna primena ove odredbe je od 15. 2. 2025. godine;

- proizvodnja i stavljanje u promet linearnih i razgranatih perfluorokarboksilnih kiselina (C9-C14 PFCA), kao i njihovo stavljanje u promet ili korišćenje kao sastojak u drugim supstancama, smešama i proizvodima od 25. 6. 2024. godine (osim ako je koncentracija u supstanci, smeši ili proizvodu manja od 25 ppb za zbir C9-C14 PFCA ili 260 ppb za zbir supstanci povezanih sa C9-C14 PFCA);
- stavljanje u promet N,N-dimetilformamid supstance kao takve, kao sastavni deo druge supstance ili u smešama u koncentraciji jednakoj ili većoj od 0,3% nakon 12. 12. 2024. godine;
- stavljanje u promet nameštaja i predmeta od drveta ukoliko koncentracija formaldehida koji se oslobađa prevazilazi 0,062 mg/m<sup>3</sup> u skladu s propisanim uslovima ispitivanja (nakon 6. 8. 2026. godine).

Ovim Pravilnikom izmenjen je i dopunjen Prilog 2 koji se odnosi na Listu zabranjenih i ograničenih POPs supstanci i to na PFOS, heksahlorbenzen, PFOA, kao i perfluoroheksan sulfonsku kiselinu (PFHxS). Ovom dopunom se zabranjuje proizvodnja, stavljanje u promet i korišćenje supstanci, smeša i proizvoda koji sadrže PFHxS ili neku od njenih soli kao nečistoću u koncentracijama višim od 0,025 mg/kg (odnosno višim od 1 mg/kg za PFHxS srodna jedinjenja) čime je postignuto usaglašavanje sa EU POPs Uredbom 2023/1608.

Napominjemo da do momenta izrade ovog izveštaja (jun 2024. godine), ovaj Pravilnik nije objavljen na veb-stranici Ministarstva zaštite životne sredine.

Na osnovu urađene analize stepena harmonizacije domaćeg i EU propisa koji se odnose na zabrane i ograničenja, možemo konstatovati da u ovom momentu postoji zadovoljavajući stepen harmonizacije.

U pogledu ažuriranja propisa koji se odnose na klasifikaciju i obeležavanje hemikalija radi njihovog prilagođavanja u pogledu tehničkog i naučnog napretka došlo je do pozitivnog pomaka u izveštajnom periodu. Poslednjim ažuriranjem

Pravilnika o spisku klasifikovanih supstanci<sup>139</sup> iz maja 2023. godine, **Tabela 1** – Spisak klasifikovanih supstanci, usklađena je sa *Adaptation to Technical Progress – ATP 17* i u primeni je u Republici Srbiji od 1. 9. 2023. godine.

Takođe, došlo je do ažuriranja Pravilnika o klasifikaciji, pakovanju, obeležavanju i oglašavanju hemikalije i određenog proizvoda u skladu sa Globalno harmonizovanim sistemom za klasifikaciju i obeležavanje UN<sup>140</sup> u maju 2023. godine, s početkom primene od 1. 9. 2023. godine, tako da je on sada usklađen sa *Adaptation to Technical Progress – ATP 12*, koji je u EU u primeni od 17. 10. 2020.

Na osnovu iskustva i novih naučnih saznanja u vezi sa supstancama koje izazivaju zabrinutost (zbog svojstva endokrine disruptcije i svojstvima PBT, vPvB, PMT, vPvM) bilo je potrebno EU CLP Uredbu 1272/2008 prilagoditi tehničkom i naučnom napretku uvođenjem novih klasa i kategorija opasnosti. Zbog toga je došlo do revizije CLP Uredbe 1227/2008 u pogledu klasa i kategorija opasnosti za klasifikaciju, obeležavanje i pakovanje supstanci i smeša usvajanjem revidirane CLP uredbe 2023/707 koja je stupila na snagu u EU od 20. 4. 2023. godine, s propisanim tranzicionim periodima za supstance i smeše. Uvedene su četiri nove klase opasnosti i to: endokrina disruptcija za zdravlje ljudi (kategorija 1 i kategorija 2); endokrina disruptcija za životnu sredinu (kategorija 1 i kategorija 2); perzistentne, bioakumulativne i toksične (PBT) i veoma perzistentne i veoma bioakumulativne (vPvB); perzistentne, mobilne i toksične (PMT) i veoma perzistentne i veoma mobilne (vPvM). Kada je reč o novim supstancama na tržištu, snabdevači su dužni da poštuju nova pravila od 1. 5. 2025, a za supstance koje su već bile na tržištu EU, snabdevači se moraju uskladiti do 1. 11. 2026. Za smeše se primenjuju posebni tranzicioni periodi. Za nove smeše se primenjuju nove klase opasnosti od 1. 5. 2026, dok se postojeće smeše koje se nalaze na tržištu EU moraju ažurirati do 1. 5. 2028.

Evropska agencija za hemikalije (ECHA) u saradnji sa Evropskom agencijom za bezbednost hrane (EFSA) priprema ažuriranu verziju Vodiča o primeni kriterijuma CLP kako bi uključila smernice o novim klasama opasnosti. Nakon

---

<sup>139</sup> „Službeni glasnik RS”, 41/2023.

<sup>140</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 105/2013, 52/2017, 21/2019 i 40/2023.

konsultacija sa zainteresovanim stranama, planirano je da ažurirane smernice budu objavljene sredinom 2024.

Nije nam poznato kada je planirana transpozicija ove revidirane EU CLP uredbe u domaće zakonodavstvo.

Kao i dosad, naglašavamo da je redovno usaglašavanje propisa koji regulišu klasifikaciju, obeležavanje i pakovanje hemikalija sa EU propisima od izuzetne važnosti, s obzirom na to da kašnjenje u njihovom ažuriranju imaju za posledicu odstupanje podataka o harmonizovano klasifikovanim supstancama u Srbiji i EU. Stoga u pojedinim slučajevima dolazi do odstupanja prilikom implementacije propisanih odredbi o klasifikaciji i obeležavanju istih supstanci i smeša kada su na tržištu EU i Republike Srbije, što je u suprotnosti sa osnovnim ciljem GHS sistema - da na svim tržištima hemikalije budu klasifikovane i obeležene prema istim pravilima, odnosno na isti način. Ukoliko nisu ispoštovana ova pravila, nastaju teškoće u pogledu slobodnog prometa hemikalija iz uvoza, kao i zaštite zdravlja ljudi i životne sredine.

U ovom izveštajnom periodu usvojen je novi Pravilnik o sadržaju bezbednosnog lista<sup>141</sup>, kojim su izmenjeni neki od naziva poglavlja i uvedeno nekoliko novih potpoglavlja i primenjivaće se od 1. 9. 2024. godine. Ovaj pravilnik je sada usaglašen sa EU Uredbom 2020/878, koja je u EU u obaveznoj primeni još od 1. 1. 2021. godine.

U pogledu ažuriranja Liste supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost došlo je do pozitivnih promena u odnosu na Izveštaj iz 2022. godine<sup>142</sup> usvajanjem dopuna,<sup>143</sup> tako da Lista supstanci kandidata za Listu supstanci koje izazivaju zabrinutost u Republici Srbiji sadrži 224 unosa. Međutim, s obzirom na to da je u EU ova lista dodatno ažurirana u nekoliko navrata, poslednja dopuna u januaru 2024. godine i trenutno sadrži 240 unosa, u momentu izrade izveštaja postoji razlika u odnosu na domaći propis od 16

---

141 „Službeni glasnik RS”, br. 11/2024.

142 [https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2022/09/Izvestaj-iz-senke-2022\\_Korak-napred-nazad-dva.pdf](https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2022/09/Izvestaj-iz-senke-2022_Korak-napred-nazad-dva.pdf)

143 „Službeni glasnik RS”, br. 83/2023.

supstanci, što ograničava ostvarivanje prava potrošača u Srbiji na informacije o prisustvu tih nedostajućih supstanci u proizvodima.

Lista supstanci koje izazivaju zabrinutost takođe je ažurirana u 2023. godini<sup>144</sup> i u ovom momentu u potpunosti harmonizovana s relevantnom EU listom.

U toku 2023. godine usvojen je Pravilnik o izmenama Pravilnika o dozvolama za obavljanje prometa, odnosno dozvolama za korišćenje naročito opasnih hemikalija<sup>145</sup> kojim su izvršene izmene u članu 4, kao i u Obrascu broj 1 (Zahtev za izdavanje dozvole za obavljanje delatnosti prometa naročito opasnih hemikalija).

Od ostalih podzakonskih akata koji se odnose na upravljanje hemikalijama, u ovom izveštajnom periodu usvojen je i novi Pravilnik o savetniku za hemikalije i uslovima za obuku i proveru znanja savetnika za hemikalije<sup>146</sup>. Vreme polaganja ispita je novim Pravilnikom produženo na četiri sata, što je bilo neophodno zbog obimnosti i složenosti tematskih oblasti. Imamo saznanja da se pojavio problem u praksi koji se odnosi na rok između održavanja ispita, jer je članom 7. propisano da: „Period između utvrđenih termina održavanja ispita ne može biti kraći od devedeset dana”, dok u članu 11. stoji da: „Kandidat koji nije položio jednu tematsku oblast ponovo polaže ispit iz te tematske oblasti (popravni ispit) u roku koji nije duži od devedeset dana od dana prvog polaganja ispita.”

Usvojene su i izmene i dopune Pravilnika o bližim uslovima za držanje opasne hemikalije u prodajnom prostoru i načinu obeležavanja tog prostora<sup>147</sup> koji definiše obaveze prodavca o uslovima držanja opasne hemikalije u maloprodajnom prostoru, obeležavanju tog prostora, kao i pružanje informacija potrošačima o opasnim hemikalijama sa ciljem zaštite zdravlja građana, odnosno potrošača, kao i životne sredine.

U toku 2021. godine usvojen je novi Zakon o biocidnim proizvodima<sup>148</sup> radi usklađivanja sa Uredbom o biocidnim proizvodima (528/2012/EU), koju nije

---

<sup>144</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 83/2023.

<sup>145</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 88/2023.

<sup>146</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 96/2023.

<sup>147</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 84/2023.

<sup>148</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 109/2021.

bilo moguće u celosti preuzeti s obzirom na to da se njome, između ostalog, uređuju postupci koje centralizovano sprovode Evropska agencija za hemikalije (ECHA) ili Evropska komisija. U skladu s ovim zakonom, usvojeno je i ažurirano 17 podzakonskih propisa, od kojih su tri usvojena u toku ovog izveštajnog perioda: Lista biocidnih proizvoda upisanih u Registar biocidnih proizvoda,<sup>149</sup> Pravilnik o obimu i sadržini dosjeva za biocidni proizvod,<sup>150</sup> Pravilnik o uslovima za prilagođavanje zahteva za podacima iz dosjeva za biocidni proizvod.<sup>151</sup>

Pregovaračkom pozicijom Republike Srbije je predviđeno usvajanje Zakona o sprovodenju EU Uredbe o živi (2017/852/EU) do kraja 2021. godine, ali se to još uvek nije desilo. Ono što zabrinjava jeste da mere koje se odnose na otpad koji sadrži živu iz dva postrojenja za hlor-alkalnu elektrolizu u Srbiji nisu obuhvaćene Programom o upravljanju otpadom Republike Srbije za period od 2022. do 2031. godine. Minamata konvencija o živi još uvek nije ratifikovana.

U pogledu administrativnih kapaciteta za obavljanje stručnih poslova u ovoj oblasti nije došlo do značajnih promena u odnosu na kapacitete u prethodnom periodu.

Neophodno je nastaviti s daljim razvojem zakonodavnog okvira, kako kroz dalju harmonizaciju propisa uzimajući u obzir nove uredbe EU, kao i izmene i dopune postojećih, tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovodenje propisa.

# Sprovodenje propisa

Za poslove u vezi sa sprovodenjem upravnih postupaka u ovoj oblasti zaduženo je Odeljenje za hemikalije pri Ministarstvu zaštite životne sredine. Propisani upravni postupci se sprovode, ali imajući u vidu obim i sadržaj dokumentacije koja se zahteva ovim postupcima, kao i poverljivost pojedinih podataka, neophodno je nastaviti sa unapređenjem sistema.

Što se tiče inspekcijskog nadzora, na osnovu objavljenog Izveštaja o radu inspekcije za zaštitu životne sredine za 2023. godinu<sup>152</sup> za oblast upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima nije sprovedene nijedna kontrola da li se postupa u skladu sa zabranama i ograničenjima kod hemikalija, odnosno proizvoda koji nisu predmeti opšte upotrebe, niti je ova kontrola uvrštena u Plan inspekcijskog nadzora za 2024. godinu.<sup>153</sup>

## Registar hemikalija

Elektronska dostava podataka putem elektronske platforme za upis hemikalija u Integralni registar hemikalija (eIRH) je počela s radom 2019. godine, sa odgovarajućom zaštitom i striktno definisanim nivoima pristupa podacima. U prethodnom periodu je povremeno dolazilo do tehničkih poteškoća u radu na portalu zbog preopterećenosti servera, ali je u međuvremenu nabavljen novi server za eIRH portal koji je ove godine znatno ubrzao prijavu hemikalija, jer nije bilo zastoja. To je važno za povećanje efikasnosti postupka prijave hemikalija u registar.

Što se tiče dinamike izdavanja rešenja o upisu hemikalija od strane nadležnog organa, nije došlo do značajnijih promena u odnosu na prethodni period (u 2023. i 2024. se izdaju Rešenja za upis hemikalija u Registar za 2018. i 2019), čime se obesmišljava cilj postojanja Registra sa aspekta praćenja i smanjenja rizika

<sup>152</sup> Izveštaj o radu 2023 inspekcije zaštite životne sredine (februar 2024)

<sup>153</sup> Plan inspekcijskog nadzora inspekcije za zaštitu životne sredine za 2024. godinu (novembar 2023)

po zdravlje ljudi i životnu sredinu od hemikalija koje su stavljene u promet. Zbog toga je jačanje administrativnih kapaciteta na poslovima upisa hemikalija u Registar i dalje prioritetno. Neophodno je nastaviti s daljim razvojem i tehničkim usavršavanjem samog eIRH portala, kao i s redovnim ažuriranjem baze podataka supstanci na eIRH portalu s Pravilnikom o spisku klasifikovanih supstanci – **Tabela 1** i usaglašavanjem hemijskih naziva supstanci na portalu (koji bi trebalo da budu na srpskom jeziku) s domaćim propisima. Preporuka je da bi tokom tog procesa trebalo konsultovati i savetnike za hemikalije kako bi dali svoje predloge i sugestije u cilju olakšavanja rada i kasnije bržeg pregleda podnetih zahteva.

Potrebno je učiniti javno dostupnim (na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine) i redovno ažurirati broj izdatih rešenja o upisu u Registar hemikalija po godinama, kao i podatke o stavljanju hemikalija na tržište po klasama opasnosti kao statistički podatak. U vezi s tim, bilo bi od velikog značaja da Ministarstvo objavi ažurirane podatke o upisu supstanci koje izazivaju zabrinutost i uradi procenu da li su mere za smanjenje rizika koje privredni subjekti primenjuju dovoljne za kontrolu rizika od ovih hemikalija.

Pored toga, potrebno je da Ministarstvo zaštite životne sredine uspostavi mehanizam za sprovođenje člana 82. Zakona o hemikalijama kojim se nalaže Ministarstvu da izradi i sprovede projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i živim organizmima kako bi se pratio rizik koje hemikalije predstavljaju po zdravlje ljudi i životnu sredinu, odnosno kako bi se obezbedila kontrola načina korišćenja supstanci koje izazivaju zabrinutost i sprovođenje ograničenja i zabrana proizvodnje, stavljanja u promet i korišćenja hemikalija. Ovo je veoma značajna mera koju Ministarstvo dosad nije sprovedelo, a koja bi omogućila sagledavanje stvarnog napretka smanjivanja rizika od najopasnijih hemikalija.

## Info pult za hemikalije

U Izveštaju iz senke Koalicije 27: „Korak napred, nazad dva“<sup>154</sup> istaknut je problem koji je nastao tokom izrade nove veb-stranice Ministarstva zaštite životne sredine 2020. godine, zbog toga što nije došlo do prenosa svih do tada postojećih podstranica, odnosno informacija koje su se nalazile na njima. U međuvremenu je veb-stranica Info pulta za hemikalije dopunjena informacijama, ali smatramo da je potrebno realizovati i sledeće aktivnosti koje bi značajno olakšale sprovođenje upravnih postupaka od strane pravnih lica, kao što su:

- 1.** Objaviti sve neophodne vodiče i smernice Evropske agencije za hemikalije na srpskom jeziku koji se koriste u praksi i na kojima se insistira u okviru obuke i ispita za savetnika za hemikalije, kao i samog upravnog postupka.
- 2.** Objaviti smernice za razgraničavanja biocidnih proizvoda. Na ovim kriterijumima i smernicama se insistira u praksi, dok se iste ne spominju u okviru Info pulta za hemikalije i biocidne proizvode.
- 3.** Imajući u vidu kompleksnost dokumentacije i kriterijuma za sprovođenje upravnih postupaka neophodne je uspostaviti sekciju Najčešće postavljena pitanja i omogućiti efikasniju i direktniju komunikaciju sa zainteresovanim stranama, s obzirom na to da je komunikacija s privrednim subjektima i savetnicima za hemikalije svedena najčešće samo na elektronsku prepisku.

## Biocidni proizvodi

Kao što je i konstatovano u Pregovaračkoj poziciji, glavni izazovi u vezi sa sprovođenjem Zakona o biocidnim proizvodima odnose se na nacionalno odobrenje biocidnih proizvoda, s obzirom na to da instrumenti koje predviđa BPR i čiji je cilj da olakšaju pristup informacijama o aktivnoj supstanci i biocidnom proizvodu (npr. pregovori o deljenju podataka, rešavanje sporova u vezi s deljenjem

---

<sup>154</sup> [https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2022/09/Izvestaj-iz-senke-2022\\_Korak-napred-nazad-dva.pdf](https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2022/09/Izvestaj-iz-senke-2022_Korak-napred-nazad-dva.pdf)

podataka od strane Agencije, pristup R4BP) nisu dostupni MZŽS i domaćim podnosiocima zahteva za nacionalne odobrenje u periodu pre pristupanja.

Što se tiče ostalih postupaka za činjenje dostupnosti biocidnog proizvoda na tržištu, potrebno je ubrzati administrativnu proceduru, odnosno skratiti vreme izdavanja određenog akta za stavljanje u promet, s obzirom na to da je pregled podnete dokumentacije obično poslednjeg dana kada ističe zakonski rok za pregled iste. Takođe, zahteve za dopunu bi bilo poželjno usaglasiti već prilikom prvog razmatranja zahteva za dopunu, a dešava se u praksi da se ti zahtevi ponavljaju za minimalne korekcije i tako produžava i sam proces izdavanja akta, koji može da traje i po nekoliko meseci. Jačanje administrativnih kapaciteta na ovim poslovima i dalje je prioritetno.

Pored toga, nedostatak laboratorijskih kapaciteta za testiranje efikasnosti mnogih tipova biocidnih proizvoda u Republici Srbiji stavlja domaće proizvođače u nepravedan položaj u odnosu na uvoznike i inostrane proizvođače.

## Predmeti opšte upotrebe

Program monitoringa predmeta opšte upotrebe priprema se na osnovu analize rizika uzimajući u obzir, između ostalog, podatke o zdravstveno neispravnim predmetima opšte upotrebe na lokalnom tržištu, u regionu i iz uvoza, podatke o ranije utvrđenim neusaglašenostima tokom službenih kontrola predmeta opšte upotrebe, kao i informacije iz Sistema brze razmene informacija za neprehrambene proizvode (*Rapid alert system for non-food consumer products/RAPEX*).

Pravilnikom o utvrđivanju Programa monitoringa zdravstvene ispravnosti predmeta opšte upotrebe za 2023. godinu<sup>155</sup> planiran je inspekcijski nadzor 1.662 predmeta opšte upotrebe (što je znatno manji broj nego prethodnih godina) koji mogu sadržati supstance definisane propisima o zabranama i ograničenjima iz Zakona o hemikalijama i Zakonom o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe i odgovarajućim podzakonskim aktima i to: dečje igračke od polimernog materijala i kombinacije polimernog i materijala druge vrste (894) u cilju ispitivanja nepravilnosti u deklaraciji, odstupanja od postojanosti boja

---

<sup>155</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 8/2023.

i sadržaja omekšivača (ftalata) i kozmetički proizvodi (768) u cilju ispitivanja nepravilnosti u deklaraciji, odstupanja od sadržaja konzervanasa i mikrobiološke neispravnosti.

Ispitivanje uzoraka predmeta opšte upotrebe u okviru Programa monitoringa vrši se u institutima/zavodima za javno zdravlje. Rezultati ispitivanja se dostavljaju Ministarstvu zdravlja najkasnije do 14 dana od dana uzorkovanja. Za uzorce za koje se utvrdi prisustvo fizičkih, hemijskih i bioloških kontamine-nata, odnosno neusaglašenosti s propisanim vrednostima, sanitarni inspektor sprovodi mere među kojima je i mera povlačenja proizvoda s tržišta, odnosno zabrana prometa.

Predmeti povućeni s tržišta bi trebalo da se javno objavljuju u NEPRO sistemu brzog obaveštavanja o nebezbednim proizvodima u Republici Srbiji, koji je sastavni deo sistema tržišnog nadzora i ima svrhu da potrošačima omogući bolju zaštitu od nebezbednih proizvoda, a istovremeno i da edukuje sve učesnike na tržištu i podigne svest o značaju bezbednosti proizvoda.

S obzirom na to da pristup NEPRO sistemu brzog obaveštavanja nebezbednih proizvoda na veb-stranici Ministarstva unutrašnje i spoljne trgovine<sup>156</sup> nije bio omogućen u toku izrade ovog izveštaja, nije analiziran broj unetih proizvoda u 2022. i 2023. godini za koje je prijavljeno postojanje hemijskog rizika. Onemogućavanje pristupa NEPRO sistemu smanjuje transparentnost informacija koje se odnose na nebezbedne proizvode na domaćem tržištu i mogućnost informisanja građana, čime se povećava rizik po zdravlje građana Srbije.

Međutim, uvidom u Izveštaj o radu Odeljenja sanitарне inspekcije Ministarstva zdravlja za 2023. godinu,<sup>157</sup> na osnovu dobijenih informacija RAPEX sistema u vršenju provere nebezbednih proizvoda samo je jedan nebezbedan proizvod (kalupi za mafine) povučen s tržišta Republike Srbije zbog hemijskog rizika po zdravlje potrošača, konkretno migracije/prenosa formaldehida i melamina s pomenutih materijala za pakovanje hrane na prehrambeni proizvod koji se

---

<sup>156</sup> <http://195.222.98.53/portal/web/guest/unsafe-products-in-srb1>

<sup>157</sup> Ministarstvo zdravlja Republike Srbije sektor za inspekcijske poslove odeljenje sanitарне inspekcije (2024): Izveštaj o radu odeljenja sanitарне inspekcije za 2023. godinu, dostupno na: Izveštaj o radu Odeljenja sanitарне inspekcije za 2023. godinu

u njima nalazi. Uvoznik je preduzeo dobrovoljne mere povlačenje i opoziva proizvoda (17.425 komada ovih proizvoda) s tržišta Republike Srbije, u skladu sa Zakonom o predmetima opšte upotrebe.

Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“ objavljuje godišnji Izveštaj o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe u Republici Srbiji. Međutim, uvidom u veb-stranicu Instituta u periodu pisanja ovog izveštaja (jun 2024), primećeno je da je poslednji Izveštaj o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe u Republici Srbiji objavljen još 2021. godine i odnosi se na rezultate monitoringa iz 2020. godine.<sup>158</sup> To dalje znači da podaci koji se odnose na rezultate monitoringa iz 2022. i 2023. godine nisu javno dostupni, stoga nije bilo moguće uraditi analizu tih podataka i uporediti ih s podacima iz NEPRO sistema brzog obaveštavanja, kao što je urađeno u ranijim izveštajima iz senke Koalicije 27.

Pored nesmetanog omogućavanja građanima da pristupe NEPRO sistemu brzog obaveštavanja nebezbednih proizvoda i njegovog redovnog ažuriranja od strane ministarstva nadležnog za poslove trgovine na osnovu dostavljenih izveštaja sprovedenog inspekcijskog nadzora Ministarstva zdravlja, kao i na osnovu dobijenih informacija RAPEX sistema, potrebno je da Ministarstvo zdravlja, odnosno Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“, omogući javnosti pristup rezultatima sprovedenog monitoringa, odnosno redovno objavljuje godišnji Izveštaj o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe u Republici Srbiji.

## Projekti

Studija objavljena pod nazivom *Toxics in Our Clothing*<sup>159</sup> koju su sprovele organizacija Arnika iz Češke i međunarodna mreža IPEN, uz učešće 16 partnerskih organizacija iz celog sveta, uključujući ALHem iz Srbije, dokazala je prisustvo toksičnih per – i polifluoroalkil supstanci (PFAS) u vodootpornim jaknama i drugim odevnim predmetima kupljenim na tržištu 13 zemalja sa četiri kontinenta. Sprovedeno je laboratorijsko testiranje ovih proizvoda na prisustvo

---

<sup>158</sup> [https://www.batut.org.rs/index.php?category\\_id=149](https://www.batut.org.rs/index.php?category_id=149)

<sup>159</sup> <https://ipen.org/sites/default/files/documents/clothing-chemicals-v12.pdf>

58 izabranih PFAS jedinjenja, kao i ukupni ekstrahovani organski fluor (EOF). Studija je pokazala sledeće: 1) od 72 testiranih odevnih predmeta, 46 (64%) je sadržalo PFAS ili je imalo nivoe EOF koji ukazuju na prisustvo PFAS; 2) od 56 testiranih vodootpornih jakni 35 (63%) je sadržalo PFAS ili je imalo nivoe EOF koji ukazuju na prisustvo PFAS. Veliki broj testiranih jakni su bile dečje jakne, što izaziva naročitu zabrinutost.

Od četiri jakne popularnih brendova deklarisanih na etiketi kao vodootporne (*water repellent*) koje su nabavljene na srpskom tržištu i poslate u Češku na analizu, samo je u jednoj jakni pronađena supstanca PFHxA (perfluoroheksanska kiselina) od ispitivanih 58 PFAS jedinjenja, i to u koncentraciji od 9 ppb, što je ispod granične koncentracije od 25 ppb koju je predložila EU (2023) za ograničenje PFHxA u potrošačkim proizvodima, uključujući tekstil. U sva četiri uzorka, nivo ukupnog ekstrahovanog organskog fluora je bio ispod limita detekcije (TOEFL LOD).

Iako je moguća direktna izloženost ljudi nošenjem odeće koja sadrži PFAS, ove hemikalije se uglavnom oslobađaju iz odevnih predmeta u vodu pranjem odeće, ili kada proizvod postane otpad odlaganjem na deponije, gde završavaju u zemljištu, podzemnim ili površinskim vodotocima.

Stokholmska konvencija reguliše i emisije tzv. nemerno proizvedenih POPs jedinjenja (polihlorovanih dibenzo dioksina i furana – PCDD/PCDFs i drugih jedinjenja) koji se, između ostalog, oslobađaju i pri otvorenim procesima sagorevanja otpada. U Srbiji se beleži značajan porast broja požara na deponijama, od kojih neki zahvataju velike površine. Zato je potrebno raditi na preventivnim merama kontrole izbijanja ovih požara. S obzirom na to da se tokom požara dioksini i furani ispušteni u vazduh talože na vegetaciju i zemljištu ulazeći u lanac ishrane, neophodno je uspostaviti adekvatan monitoring sadržaja dioksina i furana u zemljištu, kao i u hrani koja potiče od uzgoja životinja u blizini deponija na kojima izbijaju požari. Istočemo da potrošački proizvodi mogu da sadrže POPs hemikalije i da kao takvi završavaju na komunalnim deponijama. Zbog perzistentnosti ovih supstanci, kao i njihove toksičnosti i bioakumulativnosti, ove supstance prelaze u različite medijume životne sredine. Treba imati u vidu i probleme s prelaskom perfluorovanih jedinjenja iz otpada u vode, naročito

na nesanitarnim i divljim deponijama gde nema tretmana procednih voda, ali i sa sanitarnih deponija na kojima se tretman ovih voda ne radi na način koji odstranjuje ove supstance.

Na inicijativu Programa Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredinu (UNEP), u aprilu 2024. godine je objavljena studija (tzv. radni dokument, engl. *Working Paper*) „Uticaj požara na deponijama na zagađenje vazduha i zdravlje ljudi u Srbiji“<sup>160, 161</sup> koju su pripremili Inženjeri zaštite životne sredine, u saradnji sa organizacijom Alternativa za bezbednije hemikalije (ALHem) i uz učešće stručnjaka iz Srbije i inostranstva kroz sagledavanje dostupnih podataka i analizu stanja na osnovu koje su date preporuke, između ostalih, za unapređenja sistema monitoringa i za smanjenje rizika po zdravlje stanovništva za vreme i posle požara. Jedna od datih preporuka jeste da je prilikom izbijanja požara na deponijama/nesanitarnim deponijama potrebno uspostaviti odgovarajući nadzor nad stanjem životne sredine, kao i javnozdravstveni nadzor, kao npr. nadzor nad prisustvom PCDD/PCDFs u hrani (jaja, mleko, meso), poreklom od stoke i živine iz slobodnog uzgoja gajenoj na farmama u okolini deponija ili u zoni uticaja (npr. razmotriti zabranu korišćenja i prodaje hrane životinjskog porekla u kojoj postoji potencijal akumulacije PCDD/PCDFs do dokazivanja da je korišćenje takve hrane bezbedno).

U studiji su analizirani i laboratorijski kapaciteti za merenje dioksina i furana u ambijentalnom vazduhu čije se određivanje sadržaja pomoću gasnog hromatografa visoke rezolucije u kombinaciji s masenim spektrometrom visoke rezolucije (HRGC-HRMS). Prema podacima Akreditacionog tela Srbije u Republici Srbiji u periodu izrade radnog dokumenta nije postojala laboratorija koja je akreditovana za određivanje masene koncentracije dioksina u ambijentalnom vazduhu. Neophodno je razmotriti i u kojim situacijama treba sprovesti merenja PCDD/PCDFs u ambijentalnom vazduhu, uključujući i akcidentne situacije, kao što su požari na deponijama, s obzirom na činjenicu da je izloženost ljudi PCDD/PCDFs udisanjem generalno niska (glavni izvor unosa dioksina je putem hrane), te da je

---

<sup>160</sup> Wasted Air: Impact of Landfill Fires on Air Pollution and People's Health in Serbia – Working Paper. Air Pollution Series (unep.org)

<sup>161</sup> <https://www.activity4sustainability.org/supplementary-resources-on-the-impact-of-waste-disposal-on-air-pollution-and-human-health-in-serbia/>

metoda uzorkovanja i kvantifikacije dioksina u ambijentalnom vazduhu zahtevna i skupa. Međutim, potrebno je imati u vidu činjenicu da je na deponiji Vinča kod Beograda stavljena u pogon spalionica komunalnog otpada, što povećava važnost praćenja koncentracija PCDD/PCDFs u ambijentalnom vazduhu. Iako su operativni troškovi održavanja aparata i analize PCDD/PCDFs u ambijentalnom vazduhu visoki, neophodno je da država razmotri opciju da državne laboratorije koje imaju odgovarajuću opremu preuzmu implementaciju ove aktivnosti. U tom slučaju, metode moraju biti akreditovane, a analitičari moraju biti posebno obučeni za rad na ovom aparatu, zbog čega je učešće u programima međulaboratorijskih poređenja ili programima provere sposobnosti veoma značajno.

Kao glavni zaključak ove studije proizilazi da je ključ za sprečavanje negativnih posledica od zagađujućih materija koje se oslobađaju tokom požara na deponijama komunalnog otpada u prevenciji njihovog nastajanja, tj. u preduzimanju mera za sprečavanje nastanka požara, adekvatnom odgovoru kada se on desi, kao i na unapređenju sistema monitoringa radi sagledavanja uticaja na životnu sredinu, na kojem se bazira i način uspostavljanja javnozdravstvenog nadzora.

Takođe, važno je pomenuti pojavu spaljivanja kablova na otvorenom radi uklanjanja izolacije i oslobađanja bakarnih žica. Treba imati u vidu da su emisije nenamerno proizvedenih POPs hemikalija pri ovakovom spaljivanju ogromne i da je potrebno revidirati propise za kažnjavanje ovakvih postupaka i sprovesti adekvatne kampanje informisanja javnosti radi sprečavanja spaljivanja kablova na otvorenom.

Minamata konvencija o živi, koju je Republika Srbija potpisala 2014. godine, još uvek nije ratifikovana, iako je izrađen Nacionalni inventar emisije žive za Republiku Srbiju, kao o Izveštaj o proceni kapaciteta za implementaciju Minamata konvencije još 2018. godine (dokumenta nisu javno dostupna). Ostaje nejasno zašto Republika Srbija nije ratifikovala ovu konvenciju (iako su ekspertski tim i stručna služba Ministarstva zaštite životne sredine dali preporuku o potrebi ratifikacije), s obzirom na to da je ratifikovala Protokol o teškim metalima uz UNECE Konvenciju o prekograničnom zagađenju vazduha na velikim udaljenostima (CLRTAP), da su već usvojene pojedine odredbe EU propisa o živi, kao i da postoji jasan plan u Pregovaračkoj poziciji za potpuno

usaglašavanje propisa u vezi sa živom. Ratifikacija Minamata konvencije omogućila bi dobijanje sredstava za rešavanje problema sa živom, naročito uzimajući u obzir da je Republika Srbija imala dva postrojenja za hlor-alkalnu elektrolizu i gde postoje značajni izvori žive. Sredstva za sprovođenje ovih konvencija se daju i za smanjenje emisije žive (kao i POPs jedinjenja) iz termoelektrana na ugalj.

Napominjemo da je neophodno učiniti javno dostupnim informacije u vezi sa sprovođenjem svih konvencija, koje su u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine.

Ministarstvo zaštite životne sredine je u toku 2023. godine započelo projekat Dalje unapređenje nacionalnih kapaciteta za upravljanje rizicima od opasnih supstanci kroz ceo životni ciklus, koji je finansiran od strane Specijalnog programa UNEP-a, a implementaciona agencija za sprovođenje ovog projekta je UNDP. Projekat je predstavljen stručnoj javnosti 6. 3. 2024. godine, a na predstavljanje su bili pozvani i predstavnici civilnog sektora. Ciljevi projekta su: 1) Institucionalno jačanje finansiranja i zdravo upravljanje hemikalijama i otpadom; 2) Povećanje kapaciteta institucija; 3) Olakšana primena Bazelske, Roterdamske, kao i Stokholmske i Minamata konvencije.

U okviru prve faze projekata u toku je izrada nacrta Nacionalnog profila za upravljanje hemikalijama (prvi takav dokument je izrađen i usvojen 2008. godine) koji daje procenu stanja o upravljanju hemikalijama u Srbiji kroz čitav životni ciklus hemikalija, od proizvodnje do odlaganja i prikazuje analizu zakonodavnog, institucionalnog, administrativnog i stručno-tehničkog aspekta upravljanja hemikalijama i predstavlja referentni dokument za prioritizaciju unapređenja upravljanja hemikalijama u Republici Srbiji. Planirana je i izrada nacrta izveštaja o pravnim nedostacima u nacionalnom zakonodavstvu u vezi s primenom Roterdamske konvencije, kao i izmene i dopune domaće regulative u smislu usvajanja zabrana i ograničenja proizvoda koji sadrže nanomaterijale ili mikroplastiku, a na osnovu ažuriranog zakonodavnog okvira EU. Planirana je i izrada Studije o identifikovanim potrošačkim proizvodima koji sadrže nanomaterijale i mikroplastiku uključujući i analizu rodne izloženosti. U kasnijoj fazi projekta planirane su obuke za industriju o bezbednijim alternativama opasnih hemikalija, zatim rad s nastavnicima i đacima u školama, kao i obuke u cilju podizanja svesti potrošača.

# Finansiranje

Finansijski aspekt upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima detaljno je analiziran u prethodnim izveštajima Koalicije 27 i od tada nije bilo značajnih promena. Sistem upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima finansira se iz budžeta Republike, za šta je s razdela Ministarstva zaštite životne sredine u 2023. potrošeno 34,6 miliona dinara (povećanje za oko 25% u odnosu na 2022. godinu). Budžetom za 2024. godinu planirano je dalje povećanje sredstava za uređenje sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima na 47,6 miliona dinara. Pored ovog osnovnog budžetskog programa, u 2023. otpočela je realizacija projekta Dalje jačanje kapaciteta za procenu rizika opasnih supstanci kroz njihov ciklus kruženja u životnoj sredini, uz finansijsku podršku UNEP-a. Projekat bi trebalo da traje tri godine i finansira se iz donacije vrednosti 250.000 dolara, pri čemu je u 2023. godini iskorišćeno blizu devet miliona dinara, dok su budžetom za 2024. godinu planirani izdaci u iznosu od 6,8 miliona dinara.

Ministarstvo zaštite životne sredine ima namenski podračun za uplatu republičkih administrativnih taksi za hemikalije i biocidne proizvode. Međutim, s obzirom na strukturu i način funkcionisanja budžetskog sistema, nisu dostupni podaci u kojem iznosu su prihodi ostvareni od taksi koje služe za pokriće troškova pružanja administrativnih usluga za sprovođenje upravnih postupaka i razvoj sistema upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima i da li je i koliki deo troškova plaćen iz sredstava koja se ostvaruju od drugih poreskih obveznika, odnosno od onih koji od hemikalija i/ili biocidnih proizvoda ne ostvaruju prihode. Ovo nije u saglasnosti sa osnovnim principima utvrđenim REACH-om i Uredbom o biocidnim proizvodima (BPR), kao i pratećim sprovedenim uredbama EU kojima se uređuju naknade prema kojima troškove u vezi s regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda moraju snositi privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode. U tom smislu ni novi Zakon o biocidnim proizvodima, usvojen 2021. godine, nije preuzeo sistem naknada po EU modelu, jer nije u

skladu s domaćim sistemom kojim se uređuje naplata taksi i naknada, a koji je potrebno što pre izmeniti. S obzirom na to da bi se namenski prikupljena sredstva (naknade), između ostalog, koristila i za procenu opasnosti, izloženosti i rizika od biocidnih proizvoda (što ne spada u redovni administrativni postupak), korist bi imali svi građani i građanke Srbije, jer se time štiti zdravlje ljudi i životna sredina.

# Preporuke

## Strateški i zakonodavni okvir

- 1.** Nastaviti s daljim razvojem zakonodavnog okvira, kako kroz dalju harmonizaciju propisa, uzimajući u obzir nove uredbe EU, kao i izmene i dopune postojećih, tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovođenje propisa.
- 2.** Ratifikovati Minamata konvenciju o živi.
- 3.** Ažurirati Nacionalni implementacioni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije i Akcioni plan.
- 4.** Usvojiti Zakon o sprovođenju REACH uredbe.
- 5.** Usvojiti Zakon o sprovođenju BPR uredbe.
- 6.** Usaglasiti Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda sa EU direktivom 2015/863/EU (RoHS III).



## Sprovodenje propisa

- 7.** Ojačati administrativne i stručne kapacitete u ovoj oblasti, naročito na poslovima upisa hemikalija i biocidnih proizvoda u registar, statističke analize prikupljenih podataka, upravljanja biocidnim proizvodima, izrade vodiča i smernica za info pult i uputstava za inspekcijski nadzor.
- 8.** Učiniti dostupnim podatke iz Registra hemikalija o broju prijavljenih hemikalija po klasama opasnosti na veb-stranici Ministarstva zaštite životne sredine i redovno ih ažurirati na godišnjem nivou.
- 9.** Osnovati zajedničko telo za integrisano upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama. Zajedničko telo bi trebalo da se sastoji od predstavnika/predstavnica nadležnih državnih organa u oblasti upravljanja hemikalijama i predstavnika/predstavnica industrije, naučno-istraživačkih i nevladinih organizacija.
- 10.** Pojačati inspekcijski nadzor nad poslovima kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda u smislu jačanja kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja inspekcijskih nadzora. Sprovesti nadzor nad sprovođenjem člana 27. Zakona o hemikalijama i zaštititi prava potrošača, kao i kontrole da li se postupa u skladu sa zabranama i ograničenjima kod hemikalija, odnosno proizvoda koji nisu predmeti opšte upotrebe.
- 11.** Pojačati inspekcijski nadzor nad primenom Zakona o predmetima opšte upotrebe u smislu jačanja kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja inspekcijskih nadzora, kao i unosa nebezbednih proizvoda s tržišta u NEPRO sistem brzog obaveštavanja nebezbednih proizvoda kako bi se osiguralo adekvatno informisanje građana o proizvodima povučenim s tržišta usled hemijskog rizika.

- 12.** Unaprediti sadržaj informacija na Informativnom pultu za hemikalije u smislu postavljanja vodiča i smernica Evropske agencije za hemikalije na srpskom jeziku koji se koriste u praksi i na kojima se insistira u okviru obuke i ispita za savetnika za hemikalije, kao i samog upravnog postupka, kao i sekcije o najčešće postavljenim pitanjima.
- 13.** Učiniti javno dostupnim informacije u NEPRO sistemu brzog obaveštavanja nebezbednih proizvoda i redovno ga ažurirati.
- 14.** Učiniti javno dostupnim informacije o sprovođenju svih konvencija za koje je nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine.
- 15.** Uspostaviti mehanizam za sprovođenje člana 82. Zakona o hemikalijama kojim se nalaže Ministarstvu zaštite životne sredine da izradi i sprovede projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i živim organizmima.
- 16.** Objaviti ažurirane podatke iz Registra hemikalija o upisu supstanci koje izazivaju zabrinutost i uraditi procenu da li su mere za smanjenje rizika koje privredni subjekti primenjuju dovoljne za kontrolu rizika od ovih hemikalija.



## Finansiranje

- 17.** Izmeniti domaći sistem kojim se uređuje naplata taksi i naknada preuzimanjem EU modela finansiranja sistema za upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima kojim će se osigurati da se naknade u vezi s regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda koriste za unapređenje sistema kontrole upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima.
- 18.** Obezbediti finansijska sredstva za jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta Odeljenja za hemikalije u Ministarstvu, kao i inspekcijskih organa koje sprovode nadzor nad Zakonom o hemikalijama i novim Zakonom o biocidnim proizvodima, kako bi se upravni postupci sprovodili bez probijanja vremenskih rokova, a imajući u vidu njihovu obimnost i kompleksnost.

# UPRAVLJANJE HEMIKALIJAMA



# 1096

hiljada tona hemikalija opasnih po zdravlje ljudi godišnje potrošeno<sup>1</sup>

# 28,7



miliona RSD  
(~244.000 EUR)  
godišnje za upravljanje  
hemikalijama<sup>2</sup>



# 0,1

odsto budžeta koji je namenjen za zaštitu životne sredine godišnje se izdvaja za upravljanje hemikalijama<sup>3</sup>



broj povučenih proizvoda namenjenih za opštu upotrebu zbog hemijskog rizika od strane sanitарне inspekcije (nije javno dostupan)<sup>4</sup>

# 4



broj proizvoda koji su snabdevači sami prijavili i povukli sa tržista<sup>5</sup>



# 0

javno dostupnih Izveštaja o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe od 2021. godine<sup>6</sup>

## Potrošnja u hiljadama tona, zabrinutost u promilima

<sup>1</sup> Zavod za statistiku Republike Srbije (podatak za 2022. godinu)

<sup>2</sup> Prosek četiri poslednje godine na osnovu izvršenja budžeta (2020-2023)

<sup>3</sup> Prosek deset godina izračunat na osnovu završnog računa RS (2014-2023)

<sup>4</sup> Izveštaj o radu sanitарне inspekcije 2023

<sup>5</sup> NEPRO sistem brzog obaveštavanja za nebezbedne proizvode, prosek četiri godine (2020-2023)

<sup>6</sup> Izveštaj o zdravstvenoj ispravnosti predmeta opšte upotrebe Institut za javno zdravlje „Dr Milan Jovanović Batut“



KOALICIJA27





**Buka**

# Pregled

Zabeležen je delimičan napredak u oblasti zaštite od buke.

Iako je Zakonom o zaštiti od buke u životnoj sredini, koji je stupio na snagu u oktobru 2021. godine, predviđen rok od godinu dana za usvajanje podzakonskih akata, od ukupno sedam usvojena su samo četiri. Takođe, članom 40. Zakona preciziran je rok, do 30. juna 2024. godine, za usvajanje strateških karata buke za aglomeracije. Međutim, na osnovu dosad dostupnih informacija, ovu zakonsku obavezu, u predviđenom roku, ispunile su jedino aglomeracija Niš i Novi Sad.

Iako je Grad Niš još 2019. godine dobio stratešku kartu buke, i bio primer dobre prakse, u toku 2023. godine, primetno je nazadovanje, s obzirom na to da Niš nije uradio ni monitoring buke. U budžetu za 2024. godinu planirana su sredstva za izradu Akcionog plana zaštite od buke u životnoj sredini za aglomeraciju Niš.

Grad Novi Sad je sproveo redovan monitoring buke u 2023. godini i Planom javnih nabavki za 2024. godinu planirana je nabavka usluge: Izrada Akcionog plana zaštite od buke Grada Novog Sada.

Grad Beograd je uradio monitoring buke u 2023. godini i finalizovao javnu nabavku za uslugu Izrada Strateških karata buke i Akcionog plana zaštite od buke u životnoj sredini, a rok za izvršenje ugovornih obaveza je 500 dana.

Grad Kragujevac je jedino uradio monitoring buke u 2023. godini.

Skoro 70% JLS nije uradilo monitoring buke u 2023. godini, pre svega zbog nedostatka finansijskih sredstava.

# Strateški i zakonodavni okvir

Novi Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini<sup>162</sup> je usvojen u oktobru 2021. godine. Potpuna usklađenost sa zakonodavstvom EU očekuje se nakon usvajanja svih pravilnika, koji bi trebalo da budu izrađeni u skladu s Direktivom 2015/996 (CNOSSOS-EU). Novim zakonom planirano je ukupno sedam pravilnika, koji je trebalo da budu usvojeni najkasnije do oktobra 2022. godine. Međutim, dosad su usvojena samo četiri. U periodu od marta 2023. do kraja aprila 2024. godine usvojen je jedino Pravilnik o sadržini i metodama izrade strateške karte buke i akcionog plana, načinu njihove izrade i prikazivanja javnosti, kao i o njihovim obrascima,<sup>163</sup> a u periodu pre toga Pravilnik o uslovima koje mora da ispunjava stručna organizacija za merenje buke u životnoj sredini, potrebnoj dokumentaciji, postupku ovlašćivanja, sadržini rešenja o ovlašćivanju, kao i o sadržini, obimu i roku važenja izvestaja o merenju buke<sup>164</sup> i Pravilnik o metodama merenja buke, sadržini i obimu izveštaja o merenju buke u životnoj sredini<sup>165</sup> i Pravilnik o uslovima koje treba da ispunjava komunalni milicioner da bi mogao da vrši poslove merenja buke poreklom iz ugostiteljskih objekata.<sup>166</sup>

---

162 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2021/96/5/reg/>

163 [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-10/pravilnik\\_o\\_sadrzini\\_i\\_metodama\\_izrade\\_strateske\\_karte\\_buke\\_i\\_acionog\\_plana\\_nacinu\\_njihove\\_izrade\\_i\\_prikazivanja\\_javnosti\\_kao\\_i\\_o\\_njihovim\\_obraescima\\_-\\_sluz.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-10/pravilnik_o_sadrzini_i_metodama_izrade_strateske_karte_buke_i_acionog_plana_nacinu_njihove_izrade_i_prikazivanja_javnosti_kao_i_o_njihovim_obraescima_-_sluz.pdf)

164 [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-01/pravilnik\\_o\\_uslovima\\_koje\\_mora\\_da\\_ispunjava\\_strucna\\_organizacija\\_za\\_merenje\\_buke\\_u\\_zivotnoj\\_sredini\\_-\\_sluzbeni\\_glasnik\\_rs\\_br\\_139-22.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-01/pravilnik_o_uslovima_koje_mora_da_ispunjava_strucna_organizacija_za_merenje_buke_u_zivotnoj_sredini_-_sluzbeni_glasnik_rs_br_139-22.pdf)

165 [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-01/pravilnik\\_o\\_metodama\\_merenja\\_buke\\_sadrzini\\_i\\_obimu\\_izvestaja\\_o\\_merenju\\_buke\\_u\\_zivotnoj\\_sredini\\_-\\_sluzbeni\\_glasnik\\_rs\\_br\\_139-22.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-01/pravilnik_o_metodama_merenja_buke_sadrzini_i_obimu_izvestaja_o_merenju_buke_u_zivotnoj_sredini_-_sluzbeni_glasnik_rs_br_139-22.pdf)

166 [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-04/pravilnik\\_o\\_uslovima\\_koje\\_treba\\_da\\_ispunjava\\_komunalni\\_milicionar\\_da\\_bi\\_mogao\\_da\\_vrsi\\_poslove\\_merenja\\_buke\\_poreklom\\_iz\\_ugostiteljskih\\_objekata\\_-\\_sluzbeni\\_glasnik\\_rs\\_broj\\_132-21.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-04/pravilnik_o_uslovima_koje_treba_da_ispunjava_komunalni_milicionar_da_bi_mogao_da_vrsi_poslove_merenja_buke_poreklom_iz_ugostiteljskih_objekata_-_sluzbeni_glasnik_rs_broj_132-21.pdf)

# Sprovodenje propisa

**Grad Beograd** je doneo Program merenja nivou buke u životnoj sredini na teritoriji grada Beograda za 2024/2025.<sup>167</sup> Urađen je monitoring buke 2023. godine. Merenje buke je obavljeno na 40 lokacija i objavljen je Godišnji izveštaj o realizaciji programa merenja nivoa buke u životnoj sredini na teritoriji Beograda za 2023. godinu.<sup>168</sup> Merenje nivoa buke u životnoj sredini u Beogradu urađeno je kontinuirano u toku 24 časa, u toku prolećnog i jesenjeg ciklusa. Izveštaj je urađen u skladu s Pravilnikom o metodama merenja buke, sadržini i obimu izveštaja o merenju buke u životnoj sredini.<sup>169</sup>

Finalizovan je postupak javne nabavke za uslugu: Izrada Strateških karata buke i Akcionog plana zaštite od buke u životnoj sredini.<sup>170</sup> Rok za izvršenje ugovornih obaveza je 500 dana. Doneto je i Rešenje o pristupanju izradi Strateške procene uticaja akcionog plana zaštite od buke za Grad Beograd na životnu sredinu.<sup>171</sup>

**Grad Novi Sad** ima važeći Program merenja nivou buke u životnoj sredini na teritoriji Grada Novog Sada za 2022, 2023. i 2024. godinu.<sup>172</sup> Urađen je monitoring buke za 2023. godinu. Merenje buke je obavljeno na 12 lokacija i objavljen je Godišnji izveštaj o realizaciji programa merenja nivoa buke u životnoj sredini na teritoriji Novog Sada za 2022. i 2023. godinu.<sup>173</sup>

U Izveštaju su prikazani podaci o izmerenim nivoima buke za jesenji ciklus u 2022. godini i prolećni ciklus u 2023. godini. Merenje nivoa buke, na svih 12 mernih mesta, izvršeno je kontinualno u periodu od sedam dana, s referentnim vremenom od 15 minuta. Izveštaj je urađen u skladu sa, sada nevažećim,

---

167 [https://www.beograd.rs/images/data/ffd358b5afc9d003390a07b292a9ab58\\_5612904027.rar](https://www.beograd.rs/images/data/ffd358b5afc9d003390a07b292a9ab58_5612904027.rar)

168 [https://www.beograd.rs/images/file/5d1d78d340ef909ca4218faa6f0ded68\\_6145726039.zip](https://www.beograd.rs/images/file/5d1d78d340ef909ca4218faa6f0ded68_6145726039.zip)

169 [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-01/pravilnik\\_o\\_metodama\\_merenja\\_buke\\_sadrzini\\_i\\_obimu\\_izvestaja\\_o\\_merenju\\_buke\\_u\\_zivotnoj\\_sredini\\_-\\_sluzbeni\\_glasnik\\_rs\\_br\\_139-22.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2023-01/pravilnik_o_metodama_merenja_buke_sadrzini_i_obimu_izvestaja_o_merenju_buke_u_zivotnoj_sredini_-_sluzbeni_glasnik_rs_br_139-22.pdf)

170 <https://jnportalaujn.gov.rs/tender-eo/177369>

171 <https://sllistbeograd.rs/cyr/arhiva/broj/1914/>

172 [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2022\\_01/NS\\_001\\_2022\\_001.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2022_01/NS_001_2022_001.htm)

173 <https://drive.google.com/file/d/1VzEjkATVCouFWrSj5bWkbNnYY3VQWEpN/view>

Pravilnikom o metodama merenja buke, sadržini i obimu izveštaja o merenju buke u životnoj sredini koji je usvojen 2010. godine. U Izveštaju nisu navedene informacije o akustičkoj zoni kojoj merno mesto pripada, već je samo u poglavljvu Zaključak, u narativnom delu, navedeno da li ima odstupanja i ako postoje, kolika odstupanja postoje u odnosu na dozvoljene nivoe buke za predmetnu lokaciju.

Usvojen je dokument Strateške karte buke Grada Novog Sada<sup>174</sup> i Planom javnih nabavki za 2024. godinu planirana je nabavka usluge: Izrada Akcionog plana zaštite od buke Grada Novog Sada<sup>175</sup>.

**Grad Kragujevac** je usvojio Program monitoringa buke u životnoj sredini za 2023. godinu,<sup>176</sup> kao i Program monitoringa buke u životnoj sredini za 2024. godinu.<sup>177</sup> Urađen je monitoring buke. Merenje buke u životnoj sredini je obavljen na šest lokacija, jednom mesečno u trajanju od 24 sata, i to u dva dnevna i jednom večernjem intervalu. Izveštaj o realizaciji programa merenja nivoa buke u životnoj sredini nije javno dostupan, ali su sumirani podaci dostupni u Programu<sup>178</sup> za 2024. godinu.

U zoni stanovanja nivo buke je danju prekoračen do 3 dB, uveče do 5 dB, a noću do 19 dB.

U zoni gradskog centra nivo buke je prekoračen danju do 5 dB i noću do 12 dB.

U zoni odmora i rekreacije (pored bolnica, škola, parkova i sportskih objekata) buka je danju prekoračena do 15 dB, a noću do 26 dB.

Tokom 2023. godine, u industrijskoj zoni Kragujevca zabeležena su prekoračenja buke danju do 13 dB, uveče do 10 dB, i noću do 17 dB.

---

<sup>174</sup> <https://skupstina.novisad.rs/wp-content/uploads/2023/12/sl-61-2023.pdf?lang=lat>

<sup>175</sup> <https://environovisad.rs/storage/data/javne-nabavke/59/1712738956jwsdPPlan%20javnih%20nabavki%202024.pdf>

<sup>176</sup> [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023\\_05/KG\\_008\\_2023\\_007.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_05/KG_008_2023_007.htm)

<sup>177</sup> <https://kragujevac.ls.gov.rs/extfile/sr/662/01/Slu%C5%BEbeni%20list%20grada%20Kragujevca%20broj%2018%20od%202018.%20aprila%202024.%20godine.pdf>

<sup>178</sup> <https://kragujevac.ls.gov.rs/extfile/sr/662/01/Slu%C5%BEbeni%20list%20grada%20Kragujevca%20broj%2018%20od%202018.%20aprila%202024.%20godine.pdf>

Usvojen je Program zaštite životne sredine Grada Kragujevca za period 2023-2033. godina.<sup>179</sup> Program prepoznaće problem buke u životnoj sredini i postavlja kratkoročne ciljeve za period 2023-2025: Izradu strateške karte buke i akcionog plana za smanjenje buke; Akustičko zoniranje teritorije Grada Kragujevca; i Unapređenje monitoringa buke u životnoj sredini.

**Grad Niš** ima važeći Program praćenja nivoa buke na teritoriji grada za 2023/2024. godinu.<sup>180</sup> U programu je definisano da se za potrebe realizacije Programa utvrđuje samo jedno merno mesto na kome će se pristupiti kontinuiranom merenju nivoa buke u životnoj sredini. Međutim, monitoring buke nije urađen za 2023. godinu.

Podsećamo, 2019. godine je izrađena Strateška karta buke za aglomeraciju Grada Niša.<sup>181</sup>

U Odluci o budžetu Grada Niša za 2024. godinu,<sup>182</sup> predviđena su sredstva za izradu Akcionog plana zaštite od buke u životnoj sredini za aglomeraciju Niš.

Iako je članom 40. Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini precizirano da „Strateške karte buke za aglomeracije [...] izradiće se i usvojiti najkasnije do 30. juna 2024. godine”, već sada se može zaključiti da ovu obavezu i zakonskom propisanom roku neće ispuniti aglomeracije Beograd i Kragujevac.

Za 2023. godinu ukupno je 49 JLS dostavilo podatke o vršenju monitoringa buke na svojim teritorijama: Ada, Bajina Bašta, Bačka Palanka, Bački Petrovac, Beograd, Beočin, Bećej, Bor, Valjevo, Vranje, Vršac, Gornji Milanovac, Dimitrovgrad, Žitište, Zrenjanin, Indija, Kanjiža, Kikinda, Kladovo, Knić, Kovin, Kostolac, Kragujevac, Kraljevo, Kruševac, Kula, Lapovo, Leskovac, Negotin, Nova Crnja, Novi Bećej, Novi Kneževac, Novi Pazar, Novi Sad, Pančevo, Pirot, Požarevac, Ruma, Senta,

---

<sup>179</sup> [https://www.eupropisi.com/dokumenti/KG\\_014a\\_2023\\_001.pdf](https://www.eupropisi.com/dokumenti/KG_014a_2023_001.pdf)

<sup>180</sup> [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023\\_06/NIS\\_059\\_2023\\_003.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_06/NIS_059_2023_003.htm)

<sup>181</sup> [https://www.sepa.gov.rs/download/buka/Analiza\\_stanja\\_iz\\_podataka\\_strateskih\\_karata\\_Nis.pdf](https://www.sepa.gov.rs/download/buka/Analiza_stanja_iz_podataka_strateskih_karata_Nis.pdf)

<sup>182</sup> <https://www.ni.rs/wp-content/uploads/2024/02/%D0%9E%D0%B4%D0%BB%D1%83%D0%BA-%D0%BE-%D0%B1%D1%83%D1%9F%D0%B5%D1%82%D1%83-2024..docx>

Smederevo, Sokobanja, Sombor, Sremska Mitrovica, Subotica, Temerin, Trstenik, Čačak, Čoka, Šabac.<sup>183</sup>

Pored toga, 93 JLS su dostavile izjavu da nisu vršile monitoring buke na svojim teritorijama, najčešće zbog nedostatka sredstava u budžetu, navodeći kao jedini i osnovni razlog „zato što je vršenje monitoringa buke jako skupo“. JLS koje su poslale izjavu: Aleksandrovac, Aleksinac, Alibunar, Apatin, Arilje, Babušnica, Batočina, Bač, Bačka Topola, Bela Palanka, Bela Crkva, Blace, Bogatić, Bojnik, Boljevac, Bosilegrad, Brus, Bujanovac, Varvarin, Velika Plana, Veliko Gradište, Vladimirci, Vladičin Han, Vlasotince, Vrbas, Vrnjačka Banja, Gadžin Han, Golubac, Despotovac, Doljevac, Žabalj, Žabari, Žagubica, Žitorađa, Zaječar, Ivanjica, Irig, Jagodina, Knjaževac, Kovačica, Kosjerić, Koceljeva, Krupanj, Kuršumlija, Kučevac, Lajkovac, Lebane, Loznica, Lučani, Ljig, Ljubovija, Majdanpek, Mali Zvornik, Mali Iđoš, Malo Crniće, Medveđa, Merošina, Mionica, Niš, Nova Varoš, Opovo, Osečina, Odžaci, Paraćin, Petrovac na Mlavi, Pećinci, Plandište, Preševo, Priboj, Prijepolje, Prokuplje, Ražanj, Rača, Raška, Rekovac, Svrnjig, Sečanj, Sjenica, Smederevska Palanka, Srbobran, Sremski Karlovci, Stara Pazova, Surdulica, Titel, Trgovište, Tutin, Ćićevac, Ćuprija, Ub, Užice, Crna Trava, Čajetina, Šid.<sup>184</sup>

**Ostale JLS nisu dostavile, u zakonski predviđenom roku, podatke o vršenju monitoringa buke, kao ni izjave da nisu vršile monitoring buke.**

---

<sup>183</sup> Odgovor Agencije za zaštitu životne sredine na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 011-00-00001/83/2024/02 od 10. 6. 2024.

<sup>184</sup> Odgovor Agencije za zaštitu životne sredine na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, broj 011-00-00001/83/2024/02 od 10. 6. 2024.

# Finansiranje

Projekti u oblasti zaštite od buke i vibracija nisu u nadležnosti centralnog nivoa vlasti, tako da u budžetu Republike Srbije nisu identifikovani rashodi za ovu oblast. Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku, ukupni troškovi za zaštitu od buke i vibracija u periodu 2014–2023. iznosili su oko devet miliona evra, uz primetan rastući trend u prethodnih nekoliko godina (sa oko 0,5 na oko dva miliona evra godišnje). U nastavku sledi kratak pregled finansiranja u oblasti zaštite od buke i vibracija u aglomeracijama i najvećim gradovima u Republici Srbiji.

U Programu korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine grada Beograda za 2023. godinu bila su opredeljena sredstva u ukupnom iznosu od oko 61,5 miliona dinara, i to za sledeće projekte: Realizacija programa merenja nivoa buke u životnoj sredini na teritoriji Beograda (837 hiljada dinara), Ažuriranje akustičnih zona Beograda (devet miliona dinara), Izrada strateških karti buke i Akcionog plana zaštite od buke za Beograd (41,7 miliona dinara) i Održavanje softvera za praćenje senzora buke i postavljanje senzora buke (deset miliona dinara).

U Programu korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine grada Novog Sada za 2023. godinu bilo je predviđeno 900.000 dinara za program praćenja nivoa buke u životnoj sredini na teritoriji Novog Sada (porast za 50% u odnosu na 2022. godinu). Pored toga, u budžetu grada Novog Sada, za 2023. godinu, planirana su sredstva u iznosu od 70 miliona dinara za „Razvoj smart sistema za monitoring buke – II faza“<sup>185</sup>.

U Programu korišćenja sredstava za budžetskog fonda za zaštitu životne sredine Grada Niša za 2023. godinu bilo je predviđeno 240.000 dinara za realizaciju

---

<sup>185</sup> <https://skupstina.novisad.rs/wp-content/uploads/2022/12/Odluka-o-bud%C5%BEetu-GNS-za-2023.-godinu.pdf>

projekta praćenja nivoa komunalne buke u životnoj sredini na teritoriji grada Niša (smanjenje za 60% u odnosu na 2022. godinu).

U Programu zaštite životne sredine Grada Kragujevca za period od 2023. do 2033. godine definisane su četiri mere čiji je cilj unapređenje sistema za monitoring buke i smanjenje izloženosti stanovništva uticajima povećanih nivoa buke, ali nema javno dostupnih podataka o finansiranju njihove realizacije u 2023. i planiranim sredstvima u tekućoj godini.

U Programu korišćenja sredstava budžetskog fonda za zaštitu životne sredine Grada Subotice za 2024. godinu za monitoring buke opredeljeno je 450.000 dinara, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na iznos koji je bio odobren u 2023. godini (190.000 dinara).

# Preporuke



## III Strateški i zakonodavni okvir

1. Usvojiti sva neophodna podzakonska akta kako bi zakonodavni okvir bio usklađen s Direktivom 2002/49/EC.
2. Usvojiti sva neophodna podzakonska akta kako bi zakonodavni okvir bio usklađen s Direktivom 2015/996 (CNOSSOS-EU).



## Sprovodenje propisa

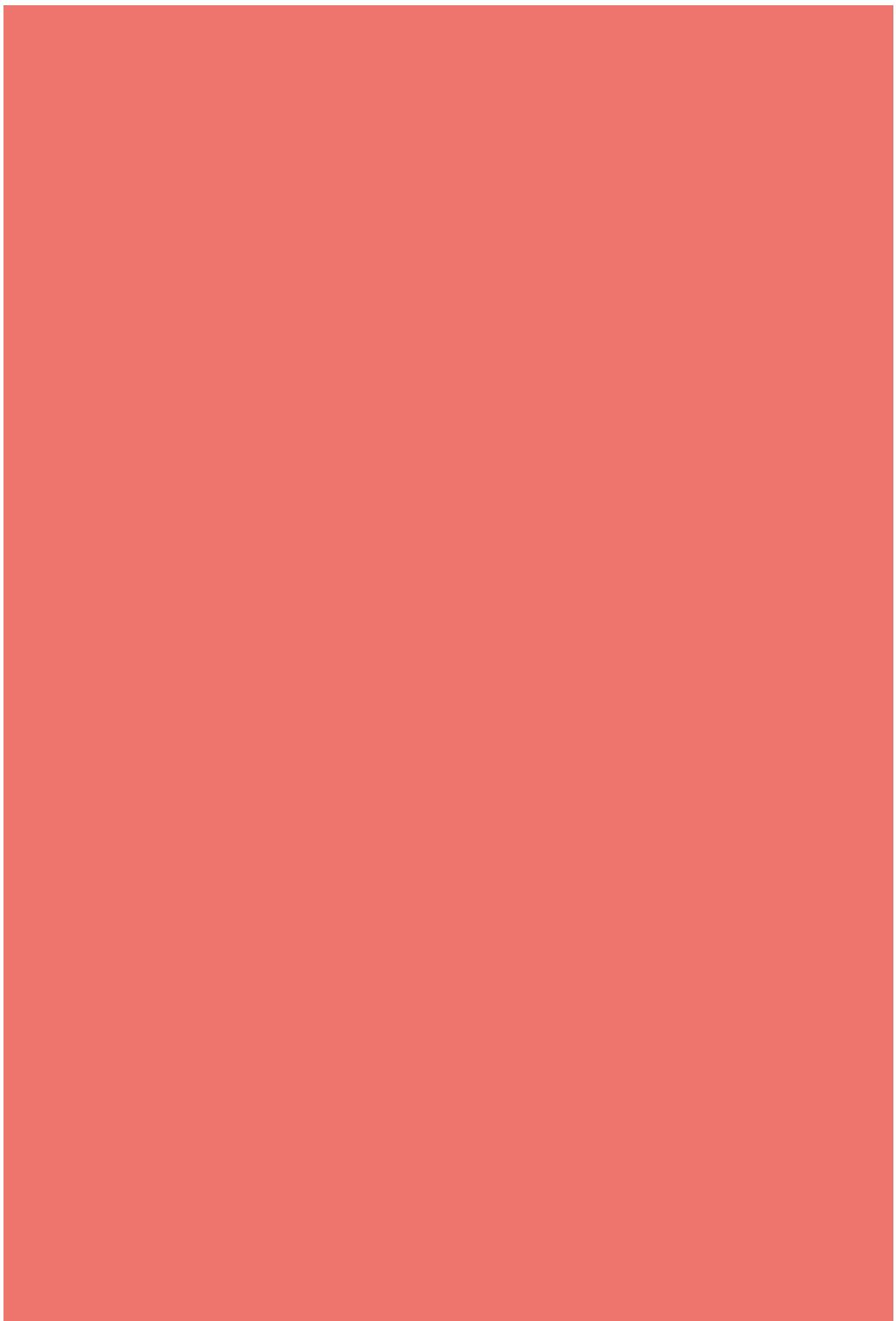
3. Izvršiti akustičko zoniranje svih jedinica lokalnih samouprava.
4. Uvesti 24-časovni kontinualni monitoring buke i učiniti podatke dostupnim kroz objedinjeni prikaz automatskog monitoringa buke.
5. Izraditi strateške karte buke za ostale dve aglomeracije (Beograd i Kragujevac), kao i za glavne puteve, glavne železničke pruge i glavne aerodrome, kao i akcione planove.
6. Usvajanje lokalne odluke od strane organa JLS, kako bi komunalni milicioneri mogli vršiti poslove merenje buka poreklom iz ugostiteljskih objekata.
7. Raditi na obuci kadrova za oblast buke (naročito na lokalnom nivou).
8. Uvesti kontrolu JLS u sprovodenju monitoringa buke i dostavljanja rezultata monitoringa buke Agenciji za zaštitu životne sredine.
9. Uraditi procenu štetnih efekata buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

**10.** Kontrolisati da li su organizatori javnih skupova, zabavnih i sportskih priredbi i drugih aktivnosti na otvorenom i u zatvorenom prostoru u prijavi za održavanje javnih skupova i aktivnosti dostavili podatke o merama zaštite od buke ukoliko upotreba zvučnih i drugih uređaja može prekoračiti propisane granične vrednosti.



### Finansiranje

**11.** Obezbediti sredstva za realizaciju planova (i obaveza) u oblasti buke.



# BUKA

93

JLS su **DOSTAVILE**  
**IZJAVU** da nisu  
vršile monitoring  
buke uz jedini i  
osnovni razlog  
„zato što je vršenje  
monitoringa  
buke jako skupo”

4

**OSTALE JLS NISU DOSTAVILE**,  
u zakonski predviđenom roku,  
podatke o vršenju monitoringa  
buke, kao ni izjave da nisu  
vršile monitoring buke.

49

JLS je **DOSTAVILO PODATKE**  
o vršenju monitoringa buke  
na svojim teritorijama

\* Ovaj prikaz je bez prejedicanja  
statusa i u skladu je sa  
Rezolucijom Saveta bezbednosti  
Ujedinjenih nacija 1244 i  
mišljenjem Međunarodnog suda  
pravde o deklaraciji o  
nezavisnosti Kosova.

\* **izvor:** Odgovor (broj 011-00-00001/83/2024-02) Agencije za zaštitu životne  
sredine na Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja



KOALICIJA27





# Klimatske promene

# Pregled

Uprkos tome što je Zakon o klimatskim promenama usvojen početkom 2021. godine, on se i dalje ne može u potpunosti sprovoditi, jer je neophodno usvajanje većeg broja podzakonskih akata. Instrument za oporezivanje uvoznog ugljika na tržište EU, Carbon Border Adjustment Mechanism, počeo je s primenom u prelaznom periodu, od oktobra 2023. godine. Republika Srbija nije spremno dočekala ovaj instrument, jer i dalje nedostaju ključna podzakonska akta i mehanizmi. Inventar GHG i dalje nije nije javno dostupan. Strategija niskogujeničnog razvoja usvojena je sa zakašnjenjem i bez Akcionog plana. Integrисани nacionalni energetski i klimatski plan nije razvijen u skladu sa obavezama preuzetim kroz Ugovor o Energetskoj zajednici. Ažurirani Nacionalno utvrđeni doprinosi usvojeni su sa zakašnjenjem, i uz neambiciozno postavljene ciljeve za dekarbonizaciju. Program prilagođavanja na izmenjene klimatske je usvojen. U javno dostupnim dokumentima nije moguće utvrditi da li su klimatske promene prioritet nove Vlade Republike Srbije.

# Strateški i zakonodavni okvir

## Zakon o klimatskim promenama i propisi EU koji su ovim zakonom transponovani

Zakon o klimatskim promenama usvojen je u martu 2021. godine<sup>186</sup> iako je njegovo usvajanje bilo predviđeno tri godine ranije.<sup>187</sup> Zakonom se uređuje sistem ograničenja emisija gasova sa efektom staklene baštne (GHG) i uvodi se sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije GHG. Pored toga, njegov cilj je i uređivanje sistema za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, kao i praćenje i izveštavanje o sprovođenju Strategije niskougljeničnog razvoja. Zakon samo delimično prenosi pravne akte EU koji se odnose na sistem trgovine emisijama EU (*EU Emission Trading System – EU ETS*),<sup>188</sup> i to samo odredbe koje se odnose na sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije (*Monitoring, Reporting and Verification – MRV*) emisija GHG. Sistem MRV obezbeđuje sistematski okvir za praćenje i procenu emisija GHG.

Zakon sadrži brojna pitanja, koja je predviđeno da se rešavaju podzakonskim aktima, a koja je trebalo doneti do 1. marta 2022. godine (osim propisa koji se odnose na operatere vazduhoplovstva, za šta je planiran rok 1. januar 2023). Do kraja izveštajnog perioda usvojeno je još nekoliko podzakonskih akata, tako da ih je sada ukupno šest, što je napredak u odnosu na prethodni izveštajni period, kada ih je bilo tri. Do kraja izveštajnog perioda (1. maja 2024) Vlada Republike Srbije usvojila je neophodne podzakonske akte za uspostavljanje sistema MRV, donošenjem sledećih propisa:

<sup>186</sup> Narodna skupština Republike Srbije (2021), Zakon o klimatskim promenama, „Službeni glasnik RS”, br. 26/2021.

<sup>187</sup> Vlada Republike Srbije (2018): Plan rada Vlade za 2018. godinu

<sup>188</sup> Direktive 2003/87 o uspostavljanju sistema trgovanja emisionim jedinicama gasova sa efektom staklene baštne unutar EU i o izmeni Direktive 2009/29 u svrhu poboljšanja i proširenja sistema trgovanja jedinicama gasova sa efektom staklene baštne Zajednice i Uredbe 600/2012 o verifikaciji izveštaja o emisiji gasova staklene baštne i izveštaja o tonskim kilometrima i akreditaciji verifikatora u skladu s Direktivom 2003/87 i Uredbe 601/2012 o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene baštne u skladu s Direktivom 2003/87.

- Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora o emisijama gasova sa efektom staklene bašte,<sup>189</sup> (usvojen 2021. godine) kojim je obezbeđena nezavisnost verifikatora, kako su oni od suštinskog značaja za pružanje poverenja nadležnim organima i drugim zainteresovanim stranama da izveštaj o emisijama predviđen Pravilnikom o monitoringu i izveštavanju o GHG predstavlja veran, istinit i pošten prikaz emisija.
- Uredba o vrstama aktivnosti i gasova sa efektom staklene bašte,<sup>190</sup> (usvojena 2022. godine) kojom su propisane vrste aktivnosti i GHG za koje operateri postrojenja treba da pribave dozvolu za emisije GHG.
- Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte<sup>191</sup> (novi podzakonski akt, usvojen u ovom izveštajnom periodu, u decembru 2023. godine) koji propisuje sadržaj plana monitoringa (neophodan za izdavanje dozvola za emisije GHG operateru postrojenja) i metodologiju monitoringa emisija, kao i procedure i prateću dokumentaciju koja se dosta-vlja uz plan monitoringa. Takođe, Pravilnikom je predviđena i izmena Plana monitoringa operatera ukoliko odobreni plan ne odgovara realnoj prirodi i načinu rada postrojenja ili aktivnosti vazduhoplova.
- Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO<sub>2</sub> iz novih putničkih vozila<sup>192</sup> (usvojen 2022. godine, uz dopune u 2023. godini) s merama koje se odnose na obavezu proizvođača i prodavaca novih putničkih vozila da informišu potrošače o potrošnji goriva, specifičnim emisijama CO<sub>2</sub> i drugih gasova.

---

<sup>189</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine (2022), Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS”, br. 107/2021.

<sup>190</sup> Vlada Republike Srbije (2022), Uredba o vrstama aktivnosti i gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS”, br. 13/2022.

<sup>191</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine (2023), Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS”, br. 118/2023.

<sup>192</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine (2022), Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO<sub>2</sub> iz novih putničkih vozila, „Službeni glasnik RS”, br. 107/2022, 71/2023.

Doneta su i podzakonska akta kojim je uspostavljan Nacionalni sistem inventara GHG i osnov za izradu Nacionalnih izveštaja o inventaru GHG, i to:

- Uredba o vrstama podataka, organima i organizacijama i drugim fizičkim i pravnim licima koja dostavljaju podatke za izradu nacionalnog inventara GHG<sup>193</sup> (u maju 2023. godine), kojom se uređuje obaveza pravnih i fizičkih lica za dostavljanje podataka za izradu Nacionalnog inventara GHG.
- Pravilnik o sadržini Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte i Nacionalnog izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte<sup>194</sup> (u junu 2023. godine). Zakonom je utvrđena obaveza Agencije za zaštitu životne sredine o izrađivanju Nacionalnog inventara GHG, tj. baze podataka koja sadrži podatke o aktivnostima, primjenjenim emisionim faktorima, podatke o emisijama GHG iz izvora i uklanjanjem pomoću ponora, kao i druge podatke potrebne za izradu Nacionalnog izveštaja o inventaru GHG.

Zakonom o klimatskim promenama nisu prenete odredbe koje se odnose na smanjenje emisija GHG, niti je definisana obaveza dostizanja klimatske neutralnosti. Takođe, Zakon ne sadrži mehanizme za punu implementaciju ETS-a ili uvođenje drugih instrumenata za naplatu emisija GHG. U Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 navodi se da proizvođači električne energije u Srbiji neće dobiti besplatne dozvole za jedinice emisija CO<sub>2</sub> tokom perioda 2021-2030. godine, da Srbija neće imati pristup Fondu za modernizaciju i da će to biti opterećenje za industriju, zbog čega će zahtevati prelazni period i/ili odstupanje od transponovanja ciljnog zakonodavstva koje reguliše EU ETS.<sup>195</sup>

---

193 Vlada Republike Srbije (2023), Uredba o vrstama podataka, organima i organizacijama i drugim fizičkim i pravnim licima koja dostavljaju podatke za izradu nacionalnog inventara GHG, „Službeni glasnik RS”, br. 43/2023.

194 Ministarstvo zaštite životne sredine (2023), Pravilnik o sadržini Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte i Nacionalnog izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2023.

195 Vlada Republike Srbije (2019), Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene.

## Mehanizam prekograničnog izjednačavanja cene ugljenika: CBAM u Zakonu o klimatskim promenama

Prelazna faza primene CBAM-a (*Carbon Border Adjustment Mechanism*) započela je 1. oktobra 2023. godine, od kada su izvoznici iz Srbije na tržište EU u obavezi da dostave verifikovane podatke o emisiji GHG nastaloj u proizvodnji roba iz definisanih sektora. CBAM je mehanizam koji je razvila EU radi integracije ciljeva svoje klimatske politike u spoljnu trgovinu, dajući tako doprinos dekarbonizaciji partnerskih zemalja. Primena CBAM odnosi se na proizvode iz: industrija gvožđa i čelika, cementa, aluminijuma, vodonika i đubriva, kao i na električnu energiju.<sup>196</sup> Do kraja 2024. godine očekuje se revizija Uredbe o CBAM-u, u smislu dopune liste sektora, tačnije uključivanje svih sektora koji su pokriveni EU ETS-om<sup>197</sup> i to na osnovu kriterijuma:

- relevantnosti sektora u odnosu na emisije GHG, odnosno da li određeni sektor predstavlja jedan od najvećih ukupnih izvora gasova sa efektom staklene baštne;
- izloženost sektora riziku od izmeštanja emisija ugljenika<sup>198</sup>;
- potreba za uravnoteženjem uvoznih proizvoda, u smislu GHG emisija, s domaćim proizvodima EU.

Zakonom o klimatskim promenama nisu predviđene odredbe CBAM-a. Ovaj mehanizam je sastavni deo EU paketa „Spremni za 55“ (*Fit for 55*), koji je proistekao iz strategije razvoja EU – Evropskog zelenog dogovora (*EU Green Deal*<sup>199</sup>), a dodatno je bio predviđen Evropskim klimatskim zakonom iz 2021. godine.<sup>200</sup>

<sup>196</sup> Jaćović, J., Pajović, M. i Dizdarević, D. CBAM: porez na ugljenik, ko ne plati na mostu platiće na čupriji, Beograd: Beogradska otvorena škola, 2023.

<sup>197</sup> Božanić, D., Kukolj, S. i Popović, M. Analiza zakona o klimatskim promenama – Treća godina sproveđenja Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji. Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2024, str. 23.

<sup>198</sup> Izmeštanje emisija ugljenika ili odliv ugljen-dioksida podrazumeva izmeštanje proizvodnih procesa van teritorije EU, odnosno u države s blažim zakonima vezanim za emisije gasova sa efektom staklene baštne.

<sup>199</sup> Jaćović, J., Pajović, M. i Dizdarević, D. nav. delo, str. 10.

<sup>200</sup> Uredba (EU) 2021/1119 Evropskog parlamenta i Saveta o uspostavljanju okvira za postizanje klimatske neutralnosti i dopuna Uredbe (EC) br. 401/2009 i (EU) 2018/1999 (Evropski klimatski zakon)

S obzirom na to da Zakon o klimatskim promenama nije predvideo mere prilagođavanja za CBAM, srpska privreda je nespremno dočekala ovu promenu.<sup>201</sup> Nadležne institucije su s velikim zakašnjenjem preduzele korake za pripremu privrede, onda kada je primena CBAM regulative već počela. Ministarstvo zaštite životne sredine i Privredna komora Srbije su u oktobru 2023. godine organizovali obuke za privredu u vezi sa EU mehanizmom za CBAM, odnosno prekogranično izjednačavanje ugljenika.<sup>202</sup> U decembru 2023. godine (dva meseca nakon što je počela prelazna faza CBAM-a) Ministarstvo rудarstva i energetike je kroz javnu nabavkuiniciralo izradu Analize uticaja CBAM regulative EU na sektor proizvodnje električne energije u Republici Srbiji.<sup>203</sup> Analiza treba da pokaže ekonomski, pravne, finansijske i tehničke uticaje CBAM regulative Evropske unije na sektor proizvodnje električne energije u Republici Srbiji, a radi nalaženja nacionalnog modela koji će na optimalan način zaštiti domaće tržište i odgovoriti zahtevima CBAM regulative u oblasti električne energije. U februaru 2024. godine ugovor je na javnoj nabaci dodeljen konsultantskoj kući KPMG,<sup>204</sup> s rokom od šest meseci za završetak ovog posla (odnosno do avgusta 2024. godine). Srpske kompanije koje izvoze na tržište EU će, dakle, najranije u septembru 2024. godine moći da očekuju smernice od strane države po pitanju CBAM regulative. U svom ekspozeu Premjer Vlade je 1. maja 2024. godine naveo da Vlada planira da do 2028. godine izgradi 1 GW samobalansiranih solarnih elektrana i 1 GW vetroelektrana „...kako bismo promenili elektroenergetski portfelj EPS-a i time izbegli stravičan udar mehanizma za prekogranično prilagođavanje (cene) ugljenika na domaću privredu, orijentisanu ka izvozu.”<sup>205</sup> Puna primena CBAM regulative započeće 1. januara 2026. godine.

Uticaj CBAM-a na srpsku privredu svakako će biti značajan, s obzirom na to da Srbija preko 65% svojih proizvoda plasira na EU tržište, a u proizvodnji se

---

201 CBAM-om se oporezuju uvezena dobra pri čijoj se proizvodnji oslobađa velika količina ugljen-dioksida, a kada ti proizvodi uđu na carinsko područje Evropske unije.

202 <https://www.ekologija.gov.rs/lat/saopstenja/vesti/sektorske-obuke-za-privredu-povodom-eu-mehanizma-prekogranično-izjednacavanje-ugljenika-%28cbam%29>

203 <https://jnportal.ujn.gov.rs/tender-eo/199655>

204 <https://jnportal.ujn.gov.rs/odluke-o-dodeli-ugovora>

205 Vlada Republike Srbije (2024), Izlaganje programa Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Miloša Vučevića; dostupno na: [https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/Milos\\_Vucevic\\_ekspoze\\_pdf.pdf](https://media.srbija.gov.rs/medsrp/dokumenti/Milos_Vucevic_ekspoze_pdf.pdf)

u velikoj meri oslanja na lignit.<sup>206</sup> Prelazni period za CBAM će trajati do kraja 2025. godine, do kada će se samo zahtevati izveštaji o emisijama GHG. Od početka 2026. godine počeće naplata za svaku jedinicu emisije GHG prilikom proizvodnje. Naime, uvoznici iz EU će prilikom uvoza robe biti u obavezi da kupuju ugljenične sertifikate čija će cena odgovarati ceni emisije CO<sub>2</sub> koju bi platili da je roba proizvedena unutar granica EU. To će dovesti do porasta cene uvoza robe u EU, što će imati negativne posledice po proizvođaču u Srbiji. Uvoznici iz EU će kupovati sertifikate na osnovu priloženog izveštaja o emisijama ugljen-dioksida po jedinici proizvoda. Izveštaji se sastavljaju na osnovu informacija koje uvoznicima dostavljaju proizvođači. Ukoliko proizvođač ne dostavi izveštaj o emisijama ili se podaci smatraju nedovoljno pouzdanim, uvoznik iz EU će proceniti emisije na osnovu „bazne vrednosti“.<sup>207</sup> Posledica toga najverovatnije će biti da će količina emisija nastala pri proizvodnji dobara biti procenjena kao veća nego što je realna situacija.

Izuzeće od primene CBAM regulative moguće je uz ispunjavanje određenih uslova.

Osnovni uslov za izuzeće od primene CBAM-a na proizvode van EU koji se uvoze na carinsko područje EU jeste da zemlja porekla tih proizvoda ima uspostavljen sistem naplate emisija ugljenika, po ceni koja je jednaka ceni emisionih jedinica u okviru EU ETS-a, ili da je država uključena u EU ETS sistem. Dakle, izuzeće je moguće na državnom nivou, a ne na nivou pojedinačne kompanije.

Ukoliko Republika Srbija ne uspe da do 1. januara 2026. godine uspostavi sistem naplate emisija GHG, i dalje postoji mogućnost da dobije izuzeće od primene CBAM-a na uvoz električne energije. Dakle, drugi tip izuzeća je izuzeće samo na električnu energiju (kako direktnih, tako i indirektnih emisija – indirektne emisije su one emisije koje nastaju u toku proizvodnog procesa usled korišćenja električne energije, ili hlađenja/grejanja). Ovo izuzeće, koje je moguće ostvariti

---

<sup>206</sup> Eurostat (2021), Enlargement countries – international trade in goods statistics, dostupno na: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enlargement\\_countries\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#:~:text=The%20goods%20exported%20from%20Serbia,2020%20and%2040.0%20%25%20in%202010](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enlargement_countries_-_international_trade_in_goods_statistics#:~:text=The%20goods%20exported%20from%20Serbia,2020%20and%2040.0%20%25%20in%202010)

<sup>207</sup> Bazna vrednost (engl. *default value*) biće određena na osnovu prosečne vrednosti intenziteta emisija za svaku zemlju izvozniku i dobra koje potпадaju pod CBAM (osim električne energije), uvećanu za proporcionalno određenu maržu. Takođe, ukoliko država sa čijeg se prostora uvozi roba nije u stanju da obezbedi odgovarajuće podatke, bazna vrednost zasnovana na emisijama 10% ugljenično najintenzivnijih kompanija EU.

ukoliko država ima integrisano tržište električne energije sa EU, podrazumevaće odlaganje naplate emisija ugljenika do 2030. godine na električnu energiju, ali ne i na proizvode iz ostalih industrija koji su u delokrugu CBAM-a. Članstvom u Energetskoj zajednici Srbija je uspostavila integrisano tržište električne energije sa tržištem Evropske unije, čime je zadovoljen osnovni uslov za pomenuto izuzeće. Međutim, države članice Energetske zajednice moraju zadovoljiti dodatne uslove koji se odnose na usvajanje pravnih odredbi i tekovina EU u oblasti energetske i klimatske politike.

Usovi za dobijanje izuzeća za električnu energiju su:

1. sklopljen sporazum između EU i zemlje izuzeća kojim je utvrđena obaveza primene prava EU u području električne energije, pre svega zakon koji se odnosi na korišćenje obnovljivih izvora energije (ovaj uslov je ispunjen);
2. u okviru nacionalnog zakonodavstva sprovode se glavne odredbe EU o tržištu električne energije (ovaj uslov je samo delimično ispunjen);
3. zemlja koja traži izuzeće preuzela je obavezu dostizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine, uz obavezu dostavljanja UNFCCC-u dugoročne Strategije razvoja praćenog niskim emisijama GHG u skladu sa ciljem postizanja klimatske neutralnosti do sredine 21. veka (ovaj uslov je samo delimično ispunjen);
4. zemlja koja traži izuzeće poštuje zadate rokove za dostizanje klimatske neutralnosti i pokazuje znatan napredak u usklađivanju domaćeg zakonodavstva s pravom EU kad je reč o klimi, postizanju istovetne cene emisija GHG EU i zemlje koja traži izuzeće u proizvodnji električne energije, kao i osnivanju sistema ekvivalentnog EU ETS do 1. januara 2030. (ovaj uslov je samo delimično ispunjen);
5. zemlja koja traži izuzeće ima obavezu dostavljanja Evropskoj komisiji Plana delovanja sa rasporedom donošenja i postizanja mera od značaja za sprovođenje uslova 3 i 4 (ovaj uslov nije ispunjen);

6. zemlja koja traži izuzeće ima oformljen delotvoran sistem za sprečavanje indirektnog uvoza električne energije u EU iz drugih zemalja ili područja koja ne ispunjavaju uslove 1 i 4 (ovaj uslov nije ispunjen).

U aprilu 2023. godine Narodna skupština RS usvojila je izmene i dopune Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, kojima je u domaće zakonodavstvo preneta glavne odredbe EU o tržištu električne energije. Radi pune implementacije Zakona neophodno je usvojiti nedostajuće podzakonske akte i izvršiti potpuno horizontalno uskladihanje propisa.<sup>208</sup> Na ovaj način Srbija je delimično ispunila drugi uslov za izuzeće od primene CBAM-a na električnu energiju. Pored ovog Zakona, Vlada Republike Srbije je 1. juna 2023. usvojila Strategiju niskougljeničnog razvoja. Vizija Strategije je da će Srbija do 2050. biti društvo niskih emisija GHG-a, s resursno štedljivom ekonomijom koja građanima omogućava nova, zelena radna mesta i kvalitetan život u izmenjenim klimatskim uslovima. U fazi izrade je još jedan važan dokument: Integrисани nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije – INEKП, a koji je ključan za sprovođenje pravedne energetske tranzicije. Međutim, ovi strateški dokumenti ne predviđaju uvođenje naplate emisija GHG po istovetnoj ceni koju Evropska unija primenjuje u okviru svog EU ETS-a do 1. januara 2030. godine, kao ni dostizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine, zbog čega je uslov broj 3 samo delimično ispunjen.

Što se tiče uslova broj 4, treba imati u vidu sledeće:

- Srbija je kasnila u donošenju Strategije niskougljeničnog razvoja u odnosu na rok koji je postavila u Zakonu o klimatskim promenama;
- Pravni okvir za uspostavljanje MRV sistema donet je sa zakašnjnjem od skoro dve godine, dok njegovo potpuno funkcionisanje možemo očekivati tek početkom 2026. godine i
- Usvojena dokumenta javne politike ne predviđaju ugljeničnu neutralnost do 2050. godine.

---

<sup>208</sup> Rajić, J. i Kukolj, S. Analiza Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije, Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, 2024, str. 32.

Ovakva praksa pokazuje da je upitna sposobnost države Srbije da ispunji uslov broj 4. U pogledu uslova za izuzeće od primene CBAM-a broj 5, članice Energetske zajednice, među kojima je i Srbija, tek treba da razviju Planove delovanja (engl. *roadmap*) radi dostizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine. Najzad, za ispunjenje uslova broj 6 potrebno je oformiti sistem za sprečavanje indirektnog uvoza električne energije u EU iz zemalja koje nisu uskladile svoje norme sa Evropskim energetskim i klimatskim zakonodavstvom, koji Srbija još uvek nije oformila. Dakle, 5. i 6. uslov uopšte nisu zadovoljeni, dok su uslovi 2, 3 i 4 samo delimično ispunjeni, a vremenski rok za zadovoljavanje svih uslova je nešto manji od dve godine.

## Strategija niskougljeničnog razvoja

Strategija niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama na 2050. godinu usvojena je 1. juna 2023. godine,<sup>209</sup> više od tri godine nakon što je završena javna rasprava o Nacrtu Strategije (januar 2020. godine). Rok za usvajanje Strategije prema Zakonu o klimatskim promenama istekao je 23. marta 2023. godine. Takođe, Zakon kaže da se Strategija ostvaruje donošenjem akcionog plana za sprovođenje Strategije. Akcioni plan za sprovođenje Strategije nije usvojen, te se do njegovog usvajanja Strategija ne može sprovoditi.

Prema usvojenom dokumentu, vizija Strategije niskougljeničnog razvoja je da Republika Srbija do 2050. postane niskougljenično društvo sa konkurentnom i resursno efikasnom ekonomijom koja građanima omogućava nova, zelena radna mesta i kvalitetan život u klimatski otpornom društvu.

Prilikom izrade Strategije modelovano je nekoliko scenarija: jedan osnovni scenario (B2) koji se u Strategiji naziva i scenario nedelovanja i četiri scenarija ublažavanja emisija GHG (M1, M2, M3 i M4).

Osnovni scenario B2 prepostavlja da do 2050. godine neće biti usvojene nikakve nove politike i mere koje utiču na GHG emisije, osim onih mera i politika koje su već postojale 2015. godine i pune primene Trećeg akcionog plana za

---

<sup>209</sup> Vlada Republike Srbije (2023), Strategija niskougljeničnog razvoja Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine, „Službeni glasnik RS”, br. 46/2023.

energetsku efikasnost i Nacionalnog akcionog plana za korišćenje obnovljivih izvora energije. U tom slučaju, GHG emisije Srbije bi se povećale za 3,2% do 2030. i 10,7% do 2050. godine u poređenju sa nivoom iz 2010.

Kao najoptimalniji među scenarijima ublažavanja do 2030. godine izabran je scenario M2, koji podrazumeva punu primenu celokupnog zakonodavstva EU, u potpunosti transponovanog i sprovedenog, čime je procenjeno da se postiže smanjenje emisija GHG od 33,3% u poređenju sa 1990. godinom i 32,3% OIE20 do 2030. godine. Strategija ostavlja nerešeno pitanje konačnih ciljeva za udeo OIE u bruto finalnoj potrošnji energije i povećanje energetske efikasnosti u 2030. godini, i navodi da će ovi ciljevi biti definisani Integrисани nacionalnim energetskim i klimatskim planom (INEKP-om). Scenariji M3 i M4 su ambiciozniji i podrazumevaju veće ciljeve za smanjenje GHG emisija, ali i veće troškove.

Strategija niskougljeničnog razvoja ima jedan opšti i pet posebnih ciljeva. Za opšti cilj koji treba dostići postavljeno je smanjenje nacionalnih emisija GHG (bez sektora LULUCF) za 13% do 2030. i najmanje za 55% do 69% do 2050. godine, u odnosu na 2010. godinu.

Posebni ciljevi Strategije razrađuju različite oblasti značajne za klimatske politike:

**Poseban cilj 1:** Smanjenje emisija GHG koje će biti obuhvaćene EU-ETS-om za 15,0% do 2030. godine i između 66,4% i 76,8% do 2050. u poređenju sa 2010. godinom.

**Posebni cilj 2:** Smanjenje emisija GHG koje neće biti obuhvaćene EU-ETS-om za 9,7% do 2030. godine i između 33,5% i 54,5% do 2050. u poređenju sa 2010. godinom.

**Poseban cilj 3:** Povećanje ponora ugljenika u šumama za 17% do 2030. i između 22% i 132% do 2050. godine, u poređenju sa 2010. godinom.

**Poseban cilj 4:** Očuvanje potencijala mera ublažavanja, utvrđenih do 2030. i 2050. godinu, povećanjem otpornosti na klimatske promene u prioritetnim sektorima (ovaj se cilj pretežno bavi oblastima vodoprivrede, poljoprivrede, šumarstva).

**Poseban cilj 5:** Promovisanje prelaska na klimatski neutralnu ekonomiju i društvo otporno na klimatske promene.

Na osnovu postavljenih ciljeva, predloženo je 27 mera različitog karaktera. Pregledom ciljeva i mera vidi se da je Srbija najveći napor za dekarbonizaciju prebacila na period nakon 2030. godine. Na primer, u okviru posebnog cilja 1, kojim se predviđa dekarbonizacija sektora obuhvaćenih EU-ETS-om (a tu spada i energetika, kao izvor preko 80% ukupnih emisija) u periodu do 2030. godine predviđeno je smanjenje od samo 15% emisija GHG, dok najveće napore treba učiniti u dve decenije i dostići smanjenje emisija između 66,4% i 76,8% do 2050. godine (u odnosu na 2010. godinu).

Strategija ne predviđa dostizanje ugljenične neutralnosti u 2050. godini, a autori dokumenta navode da je to s trenutno dostupnim tehnologijama i na ekonomski isplativ način, praktično nemoguće dostići. U Strategiji se procenjuje da je, uz trenutno dostupne tehnologije, maksimalno smanjenje emisija GHG koje bi se (do 2050. godine) moglo dostići 76,2%, a u odnosu na 1990. godinu. Takođe, Strategija predviđa da Srbija nastavi korišćenje uglja do 2050. godine.

## Koliko košta dostizanje niskougljeničnog društva?

Analiza u Strategiji pokazuje da je za Srbiju najskuplji scenario da, prilikom donošenja strateških odluka, ignoriše troškove vezane za klimatske promene i da nastavi sa GHG emisijama kao što je pretpostavljeno u osnovnom scenariju B2 (scenario nečinjenja), uz ulazak u EU. Procenjeno je da će, u tom slučaju, ukupni dodatni sistemski troškovi za energetski sektor biti 108 milijardi evra u periodu 2020–2050. godine. S druge strane, ukupni dodatni sistemski troškovi sprovodenja scenarija M2 procenjeni su na 60 milijardi evra u periodu 2020–2050. godine. To znači da scenario nedelovanja, nastavljanja po starom, košta 48 milijardi evra više. Poređenja radi, ukupan bruto društveni proizvod (BDP) Srbije u 2022. godini iznosio je nešto preko 60 milijardi evra.<sup>210</sup>

<sup>210</sup> Republički zavod za statistiku (2023): Bruto domaći proizvod, 2022; dostupno na: <https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=13820>

Mere koje su predložene u Strategiji zahtevaju dodatna ulaganja u različitim sektorima i dodatni investicioni troškovi, potrebni da se sproveđu predložene mere, u Strategiji su procenjene na 6,5 milijardi evra tokom perioda 2020–2030, dok se za period 2030–2050. godine predviđa dodatnih između 37,8 i 76,8 milijardi evra. Međutim, za dodatni troškove koji će biti potrebni u oblasti energetike, uključujući i energetsku efikasnost, Strategija upućuje da će ti troškovi biti predmet detaljnih analiza u okviru Integriranog nacionalnog energetskog i klimatskog plana, kada bude primjenjen.

U Strategiji se, takođe, konstatiše da ove procene troškova nisu u obzir uzete CBAM, i da će stoga procenjeni troškovi nečinjenja biti verovatno i viši od modelovanih. Dakle, odlaganje donošenja adekvatnih klimatskih politika i nebavljenje izazovima koje donose klimatske promene će znatno koštati građane Srbije.

Analizirani su i uticaji smanjenja GHG emisija na rast bruto domaćeg proizvoda (BDP), na zaposlenost i na udio troškova za energiju u domaćinstvu, za različite scenarije ublažavanja. Za sva tri scenarija ublažavanja procenjeno je da su ograničeni uticaji na rast BDP-a. Primera radi, usvojeni scenario M2 bi u periodu od 2020. do 2050. godine umanjio rast BDP-a za 1,6%. Imajući u vidu rast BDP-a, ovi efekti su mali. Strategija navodi da se očekuje određeni neto gubitak radnih mesta u datom periodu, pre svega zbog smanjenja radnih mesta u sektorima koji se vezuju za fosilna goriva i, u određenoj meri, u poljoprivredi. Scenario M2 bi do 2050. godine doveo do neto gubitka zaposlenosti od 2%. Navodi se da se ti gubici mogu transformisati u nova radna mesta u sektorima koji se odnose na obnovljive izvore energije, energetsku efikasnost, građevinarstvo, u šumarstvu i sektorima koji su povezani sa šumarstvom, ukoliko se recikliraju prihodi iz EU ETS-a i/ili drugih instrumenata za određivanje cena ugljenika, kada budu primjenjeni. Što se tiče udela troškova za energiju u potrošnji domaćinstava, očekuje se da on u slučaju da ne učinimo ništa po pitanju klimatskih promena (scenario B2) poraste na 18% do 2030. godine, dok bi u slučaju scenario M2 taj udio bio 19,1%. Dakle, povećanje bi bilo na nivou 1,1%.

Akcioni plan za sprovođenje Strategije, koji treba da proceni mogućnosti i predloži mere i akcije za postizanje vizije i ciljeva Strategije, nije usvojen. Akcioni plan za sprovođenje strategije niskougljeničnog razvoja za period od

2024. do 2030. godine trebalo je doneti u roku od godinu dana nakon donošenja Strategije, odnosno, do 1. juna 2024. godine.

## Da li su klimatske promene prioritet Vlade Republike Srbije?

Akcioni plan za sprovоđenje Programa rada Vlade RS za period 2023–2026<sup>211</sup> nije predviđao značajnije pomake u klimatskoj politici. Jedine mere koje podrazumevaju klimatske politike vezane su za prioritetni cilj snabdevanja tržišta energijom i energetima, gde se za postizanje povećanja kapaciteta za proizvodnju električne energije navodi da je potrebno da se usvoji Integrисани nacionalni klimatski i energetska plan i Strategija niskougljeničnog razvoja. Vlada uspostavljena u maju 2024. godine u momentu pisanja ovog izveštaja nije objavila svoj Plan rada ni Akcioni plan za sprovоđenje programa rada Vlade. Međutim, čitajući ekspoze Predsednika Vlade od 1. maja 2024. godine, možemo zaključiti da klimatske politike i dalje nisu na listi prioriteta. Naime, u ekspoze se klimatske promene pominju samo u jednoj rečenici na vrlo uopšten način, bez konkretnih mera koje Vlada planira: „Vlada Republike Srbije stoga nastavlja ambicioznu politiku borbe protiv klimatskih promena uzimajući u obzir dobrobit naših građana i privrede, kao i doprinos globalnim naporima na ostvarenju međunarodno dogovorenih ciljeva zaustavljanja porasta srednje globalne temperature.“ I dok su druge oblasti detaljno razrađene, dajući podatke o npr. broju kilometara pruga koje su rekonstruisane ili su u planu, ili o iznosima plata i penzija koje Vlada planira u 2027. godini, o konkretnim merama za prilagođavanje na klimatske promene i dekarbonizaciju – nema reči.

## Administrativni kapaciteti Ministarstva zaštite životne sredine

Neophodnost jačanja administrativnih kapaciteta Republike Srbije na svim nivoima je preporuka Evropske komisije koja se ponavlja iz godine u godinu. Kada su u

<sup>211</sup> Vlada Republike Srbije (2023): Akcioni plan za sprovоđenje Programa Vlade 2023–2026, dostupno na: [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/686958/akcioni\\_plan\\_za\\_sprovodjenje\\_programa\\_vlade\\_2023-2026\\_cyr7.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/686958/akcioni_plan_za_sprovodjenje_programa_vlade_2023-2026_cyr7.pdf)

pitanju klimatske promene, Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27<sup>212</sup> se kao jedan od glavnih izazova navodi nedovoljan broj zaposlenih u Ministarstvu i Agenciji za zaštitu životne sredine. Sistematisacijom radnih mesta Ministarstva zaštite životne sredine iz septembra 2017. godine u Odeljenju za klimatske promene predviđeno je povećanje broja radnih mesta sa pet na osam, od čega bi sedmoro zaposlenih obavljalo poslove ispunjavanja obaveza prema UNFCCC i usklađivanja sa zakonodavstvom EU u oblasti klimatskih promena. U Pregovaračkoj poziciji se navodi da je potreban veći broj novih zaposlenih, za prilagođavanje EU zakonodavstvu iz oblasti klimatskih promena i njegovo sprovođenje. Na primer, samo za EU mehanizam monitoringa (Uredba 525/2013 MMR) navodi se da je potrebno četiri dodatna zaposlena (kao tehnički minimum za efikasno ispunjavanje MMR zahteva u Odeljenju za klimatske promene MZŽS-a), i četiri dodatna zaposlena kao tehnički minimum za efikasno ispunjavanje MMR zahteva u Agenciji za zaštitu životne sredine. Dodatno, za Sistem trgovine emisionim jedinicama EU (EU ETS) navode se potrebe za angažovanjem zaposlenih s punim radnim vremenom, i to dva zaposlena u Ministarstvu, u Odeljenju za klimatske promene i dva zaposlena u Agenciji.

Na osnovu informacija od javnog značaja dobijenih od Ministarstva u 2022. godini broj zaposlenih u Odeljenju za klimatske promene i dalje je bio pet izvršilaca. U izveštajima Ministarstva za evropske integracije o sprovođenju Nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (NPAA) u 2023. godini i prvom kvartalu 2024. godine, može se videti da se broj angažovanih u Odeljenju za klimatske promene povećao sa pet na devet. Međutim, novoangajovano osoblje, prema Izveštaju, nije stalno zaposleno u Ministarstvu, već je angažovano projektno, preko UNDP-a, ili po ugovoru o obavljanju privremenih i povremenih poslova.<sup>213</sup> Podaci o administrativnim kapacitetima na lokalnom nivou nisu na objedinjeni način dostupni. Zaključak je da administrativni kapaciteti za primenu propisa i politika u oblasti klimatskih promena u Republici Srbiji i dalje nisu dovoljni.

---

212 Ministarstvo za evropske integracije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene; dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

213 Ministarstvo za evropske integraciju (2023): Izveštaj o sprovođenju nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, za treće tromesečje 2023. godine. Dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/npaa\\_23\\_trece\\_tromesecje\\_novembar.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/npaa_23_trece_tromesecje_novembar.pdf)

## Klimatske ambicije Republike Srbije i obaveze prema Okvirnoj konvenciji Ujedinjenih nacija o promeni klime (UNFCCC)

---

Usvajanjem Zakona o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime<sup>214</sup> Srbija je preuzeila obaveze Okvirne konvencije o promeni klime (*United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC*). Obaveze su dodatno definisane pratećim dokumentima od kojih su najznačajniji: Kjoto protokol, Doha amandman na Kjoto protokol i Sporazum iz Pariza.

Praćenje doprinosa država za dostizanje ciljeva Konvencije postiže se kroz neko-liko vidova izveštavanja: nacionalno utvrđeni doprinosi (*Nationally Determined Contributions – NDCs*), dvogodišnji ažurirani izveštaji (*Biennial Update Report – BUR*), kao i nacionalne komunikacije (*National Communications – NCs*).

**Dvigodišnji ažurirani izveštaji** (BUR) su obaveza zemalja u razvoju koje su potpisnice Konvencije i BUR-ovi treba da unaprede izveštavanje o aktivnostima ublažavanja klimatskih promena (mitigaciji) i efektima tih aktivnosti, kao i o potrebama i podršci dobijenoj za sprovođenje aktivnosti koje su opisane u nacionalnim komunikacijama. Predaju se sekretarijatu Konvencije na dve godine. Iako se neke informacije preklapaju, BUR se, za razliku od NCs, više fokusira na mitigaciju, a posebno na predstavljanje i procenu potencijala države za ublažavanje uticaja na klimatske promene (odnosno smanjenje emisija) i njene različite sektore, uključujući poljoprivrednu. Takođe se fokusira na finansijske, tehnološke, institucionalne i političke izazove sa kojima se država suočava sprovodeći napore za ublažavanje klimatskih promena. Ministarstvo zaštite životne sredine je još tokom 2020. godine finalizovalo nacrte Drugog dvogodišnjeg ažuriranog izveštaja (drugi BUR) i Trećeg nacionalnog izveštaja (treći NC). Drugi BUR je na sajtu Konvencije objavljen 8. decembra 2023. godine, a Treća nacionalna komunikacija 8. aprila 2024. godine.

**Nacionalno utvrđeni doprinosi (NDC)** su jedan od ključnih alata za praćenje smanjenja emisije GHG-a, ali je važno napomenuti da države potpisnice samo-

---

<sup>214</sup> Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije Ujedinjenih nacija o promeni klime, sa aneksima („Sl. list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 2/97)

stalno postavljaju svoje ciljeve i ambicije. Pored ciljeva za ublažavanje klimatskih promena, NDC treba da sadrži i opis mera za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove. Nacionalno utvrđeni doprinosi se ažuriraju na svakih pet godina i moraju biti jasni, transparentni i lako razumljivi.

Prvi NDC, Srbija je podnela 2015. godine i obavezala se da će do 2030. godine smanjiti emisije gasova sa efektom staklene bašte za 9,8%. U avgustu 2022. godine Srbija je (sa dve godine zakašnjenja) ažurirala svoj NDC,<sup>215</sup> u kojem se navodi novi cilj za smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG) za 33,3% do 2030. godine, u odnosu na nivoe GHG emisija iz 1990. godine. Ažurirani NDC zasnovan je na Drugom dvogodišnjem ažuriranom izveštaju (BUR)<sup>216</sup> i Trećoj nacionalnoj komunikaciji<sup>217</sup> u okviru UNFCCC.

Nakon što je tokom 2020. godine Nacrt ažuriranog NDC-a predstavljen članovima Radne grupe i javnosti (putem sajta [www.klimatskepromene.rs](http://www.klimatskepromene.rs)), dokument je završen. Međutim, pre usvajanja i podnošenja Konvenciji ažuriranog NDC-a u 2022. godini Vlada Republike Srbije nije sprovedla bilo kakav oblik javnih konsultacija.

Dosad su članice UNFCCC bile obavezne da dostavljaju dvogodišnje unapredjene izveštaje (BUR) i nacionalne komunikacije (NC) na svake četiri godine. Počevši od 2024. godine, BUR će biti zamenjen dvogodišnjim izveštajima o transparentnosti (*Biennial Transparency Report - BTR*), koji će postati osnovni alat za izveštavanje. BTR uključuje informacije o izveštajima o nacionalnom GHG inventaru, napretku u sprovođenju Nacionalno utvrđenih doprinosa (NDC), informacije o politikama i merama, uticajima klimatskih promena i prilagođavanju, nivoima finansiranja, razvoju i transferu tehnologije i podršci za izgradnju kapaciteta, potrebama razvoja kapaciteta i oblastima gde su moguća poboljšanja.

Prvi BTR koji će prikazati napredak u sprovođenju poslednjih NDC-a, predatih u 2021. i 2022. godini, i prateći Izveštaj o inventaru GHG, sve države potpisnice

---

<sup>215</sup> UNFCCC (2023), Serbia. Updated NDC Serbia; dostupno na: <https://unfccc.int/documents/611306>

<sup>216</sup> UNFCCC (2023), Serbia. Biennial update reports (BUR). BUR 2; dostupno na: <https://unfccc.int/documents/636126>

<sup>217</sup> UNFCCC (2024), Serbia. National Communication (NC). NC 3; dostupno na: <https://unfccc.int/documents/637782>

Konvencije moraju dostaviti do 31. decembra 2024. godine. Globalni fond za zaštitu životne sredine (GEF) obezbeđuje finansijska sredstva za izradu BTR-a zemljama u razvoju, među kojima je i Srbija. Očekuje se da će Srbija podneti zahtev za ova sredstva kako bi ispoštovala rok za podnošenje prvog BTR-a. Međutim, u momentu pisania ovog izveštaja o ovome nema javno dostupnih informacija.

### **Izrada Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana – INEKP**

Za Srbiju obaveza izrade INEKP-a proizilazi i iz usvojenih propisa na nivou Energetske zajednice. Ministarski savet Energetske zajednice je 2021. godine doneo Uredbu o upravljanju Energetskom unijom i klimatskom akcijom, koju je ugovorne strane trebalo da transponuju do kraja 2022. godine. Jedan od glavnih naglasaka Uredbe o upravljanju je potreba za izradom i implementacijom integrisanih nacionalnih energetskih i klimatskih planova za period od 2021. do 2030. godine, s vizijom do 2050. godine (INEKP), koji je uveden u zakonodavstvo Republike Srbije izmenama i dopunama Zakona o energetici. Na 20. sastanku Ministarskog saveta Energetske zajednice doneta je odluka<sup>218</sup> i jednoglasno su usvojeni ciljevi za učešće OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u 2030. godini. Srbija se saglasila sa obavezujućim ciljem od 40,7% OIE. Dodatno, Energetska zajednica propisala je da je rok za dostavu radne verzije INEKP-a za države potpisnice 30. jun 2023. godine, dok je rok za usvajanje finalne verzije (i obaveštavanje Sekretarijata Energetske zajednice o statusu finalne verzije INEKP-a) 30. jun 2024. godine.

Rad na INEKP-u u Republici Srbiji je započeo marta 2021. godine.

Nakon više od dve godine rada na INEKP-u, Ministarstvo rударства i energetike je otvorilo javnu raspravu o INEKP-u, koja je trajala od 13. juna do 28. jula 2023. godine.<sup>219</sup> Javna rasprava o Izveštaju o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu trajala je od 22. juna do 5. avgusta 2023. godine. Tokom jula održane su javne prezentacije nacrta INEKP-a i izveštaja o strateškoj proceni u Beogradu,

---

<sup>218</sup> [https://www.energy-community.org/dam/jcr:421f0dca-1b16-4bb5-af86-067bc35fe073/Decision\\_02-2022-MC\\_CEP\\_2030targets\\_15122022.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:421f0dca-1b16-4bb5-af86-067bc35fe073/Decision_02-2022-MC_CEP_2030targets_15122022.pdf)

<sup>219</sup> <https://www.mre.gov.rs/tekst/sr/1094/-javne-konsultacije-i-javna-rasprava-na-predlog-uredbe-o-utvrđivanju-inekp-a.php>

Nišu i Novom Sadu. Održavanje javne rasprave tokom sezone letnjih odmora, česta praksa koju primenjuju javne vlasti, nije u skladu s preporukama iz Mastrihta koje je, u skladu sa Arhuskom konvencijom, dala Ekonomski komisija Ujedinjenih nacija (UNECE) za promovisanje efektivnog učešća javnosti u donošenju odluka o pitanjima u vezi sa životnom sredinom.

Tokom javne rasprave, iako u sezoni letnjih odmora, pristiglo je preko 500 komentara od građana, privrede, organizacija civilnog društva i stručne javnosti.

Pre svega, u nacrtu INEKP-a je postavljen cilj za učešće OIE u bruto finalnoj potrošnji energije od 33,6% – značajno niži nivo od nivoa koji je dogovoren na sastanku Ministarskog saveta Energetske zajednice. U članu 8a. Zakona o energetici je definisano da se Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan priprema u skladu s preuzetim obavezama koje proističu iz međunarodnog ugovora te ostaje otvoreno pitanje iz kojih razloga Republika Srbija ne poštuje zakon, niti preuzete obaveze koje proističu iz međunarodnog ugovora o Energetskoj zajednici, a koje je preuzela pre nepunih pola godine.

Što se tiče politika i mera obuhvaćenih dimenzijom Dekarbonizacija, koje se odnose na korišćenje obnovljivih izvora energije, ove politike i mere su u samom INEKP dokumentu nedovoljno precizno definisane, bez jasno kvantifikovanih ciljeva (nemerljivo), bez jasno postavljenih indikatora (koji bi omogućili praćenje napretka) i bez jasnih vremenskih rokova za implementaciju (s obzirom na to da je za sve navedene mere period implementacije 2025–2030). Ovakvo definisane mere ne stvaraju transparentan i predvidljiv okvir za investiranje, što je jedan od osnovnih ciljeva izrade INEKP-a.

Ono što predstavlja poseban izazov u vezi sa sadržajem INEKP-a je činjenica da među politikama i merama u okviru dimenzije Dekarbonizacija, ne postoje politike i mere koje obuhvataju termoenergetski sektor: ne postoji detaljno razrađen plan i okvir za povlačenje termoelektrana iz upotrebe, a 2050. godina se pominje samo okvirno kao godina u kojoj bi moglo doći do prestanka rada termoelektrana u Srbiji. Najvažnija primedba na INEKP jeste da se Republika Srbija ovim dokumentom ne obavezuje na ugljeničnu neutralnost do 2050. godine, samo se posredno pominje prestanak proizvodnje energije iz uglja do

2050, ali ne i ugljenična neutralnost, odnosno nulte emisije GHG gasova.<sup>220</sup> Pored toga, u INEKP-u se temeljno razmatra i mogućnost uvođenja proizvodnje energije u nuklearnim elektranama kapaciteta do 1.000 MW (Scenario S-N), uprkos važećem Zakonu o zabrani izgradnje nuklearnih elektrana.

Energetska zajednica dala je 31 preporuku za unapređenje nacrta INEKP-a, od kojih su mnoge bile u skladu sa komentarima koje su dale organizacije civilnog društva tokom javne rasprave. Ministarstvo rудarstva i energetike je u decembru 2023. godine objavilo zvaničnu verziju Nacrta INEKP-a, nakon sprovedenih javnih konsultacija, te je dokument, bez velikih i suštinskih izmena u odnosu na onaj koji je stavljen na javnu raspravu, upućen Vladi Republike Srbije na usvajanje.

## Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove

Osnove za donošenje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove proizašle su iz potrebe za sistematskim sprovođenjem i praćenjem prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove, u skladu sa Sporazumom iz Pariza, a koji je Srbija ratifikovala 2017. godine. Program je usklađen i s načelima Strategije prilagođavanja na klimatske promene Evropske unije (usvojene 2021. godine), ističući potrebu za „pametnom, sistematskom i brzom“ adaptacijom.

Kreiranje Programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove sa Akcionim planom započeto je u februaru 2022. godine. Radna grupa za pripremu nacrta ovog dokumenta i pratećeg akcionog plana oformljena je 6. juna 2022. godine, imala je 38 članova, od kojih četiri predstavnika organizacija civilnog društva. Javne konsultacije su održane u junu 2023. godine, u trajanju od 12 dana, i bile su jedina prilika da zainteresovana javnost elektronskim putem dostavi komentare, primedbe i sugestije na radnu verziju dokumenta Ministarstvu životne sredine.

Program prati Akcioni plan za prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove, za period od 2024. do 2026. godine. Planom su definisane mere i aktivnosti čije

<sup>220</sup> Na 268. strani finalne verzije INEKP-a, data je projekcija ukupnih emisija GHG (uključujući poljoprivredu, otpad i LULUCF), u skladu sa izabranim scenarijom S, i prema toj projekciji očekuje se smanjenje emisija GHG nešto više od 70% u odnosu na 1990. godinu.

sprovođenje treba da doprinese ostvarenju posebnih ciljeva Programa, s jasno određenim institucijama odgovornim za njihovu implementaciju i finansijskim projekcijama.

Program prilagođavanja ima četiri ključna cilja:

- Povećanje svesti, unapređenje znanja i razumevanja uticaja klimatskih promena i njihovih posledica;
- Uspostavljanje i jačanje kapaciteta za sistemsko sprovođenje procesa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove od nacionalnog do lokalnog nivoa;
- Povećanje otpornosti na klimatske promene kritične infrastrukture i prirodnih resursa i
- Unapređenje finansijske podrške za sprovođenje procesa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove.

Akcionim planom je predviđeno 25 mera, a kroz koje je planirano dostizanje postavljenih ciljeva. Kada je reč o tipu mera, više od polovine čine informativno-edukativne mere, šest je regulatornog karaktera, dve se odnose na obezbeđivanje dobara i pružanje usluga, dok su četiri kombinovane (regulatorna i informativno-edukativna, regulatorna i obezbeđivanje dobara i pružanje usluga).

# Sprovodenje propisa

I dalje nije moguć značajniji napredak u sprovodenju mera, kao i implementacija samog Zakona o klimatskim promenama i drugih pratećih propisa i dokumenata javnih politika.

Najpre, usled dinamike izdavanja dozvola i početka funkcionisanja sistema monitoringa, verifikacije i akreditacije nije moguće pratiti još uvek primenu Zakona o klimatskim promenama i pratećih podzakonskih akata.

Na osnovu Zakona o klimatskim promenama u avgustu 2021. godine Vlada Republike Srbije donela je prvo Rešenje o imenovanju predstavnika i članova Nacionalnog saveta za klimatske promene.

Međutim, nakon održanih vanrednih parlamentarnih izbora, u aprilu 2022. godine, Narodna skupština Republike Srbije je oktobra 2022. godine usvojila Zakon o izmenama i dopunama Zakona o ministarstvima, što je dovelo do organizacionih i kadrovskih promena u pojedinim ministarstvima. Zbog toga je Vlada Republike Srbije u avgustu 2023. godine donela novo Rešenje o imenovanju predstavnika i članova Nacionalnog saveta za klimatske promene.

Nacionalni savet ima zadatak da prati i evaluira efekte sprovodenja klimatskih politika, savetuje Vladu Republike Srbije u vezi s pitanjima relevantnim za klimatske promene, kao i da obezbedi integraciju klimatskih promena u druge sektorske politike i daje preporuke o izmenama i dopunama propisa i javnih politika u skladu sa evropskim propisima i standardima Ujedinjenih nacija. Članovi saveta su predstavnici ministarstava: zaštite životne sredine, državne uprave i lokalne samouprave, poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, finansija, rudarstva i energetike, privrede, građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, unutrašnjih poslova, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja, za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, zdravlja, spoljnih poslova, za evropske integracije i bez portfelja, zatim pokrajinske Vlade, akademskog sektora, Privredne komore Srbije, Stalne konferencije gradova i opština i jedan predstavnik civilnog sektora.

Dakle, Nacionalni savet bi trebalo da obezbedi horizontalnu i vertikalnu koordinaciju različitih sektora i nivoa upravljanja kako bi se klimatske promene integrisale u različite sektore i obezbedila efikasna primena klimatskih politika. Međutim, od osnivanja Savet je imao samo tri sednice, uprkos brojnim izazovima sa kojima se Srbija suočava na polju klimatskih politika. Tokom 2023. godine nisu održane sednice saveta,<sup>221</sup> dok je na poslednjoj sednici Saveta, održanoj u februaru 2024. godine, naglašen sve veći rizik od klimatskih promena po održivi razvoj Srbije, kao i njihov uticaj na održivi razvoj privrede, infrastrukture, poljoprivredu, dostupnost vode i javno zdravlje. Takođe, na trećem zasedanju diskutovalo se o dokumentima javne politike u nadležnosti Ministarstva zaštite životne sredine, dok ostala relevantna dokumenta, poput INEKP-a, čiju izradu sprovodi Ministarstvo rudarstva i energetike, nisu bila tema diskusije. Naime, predstavnici Ministarstva rudarstva i energetike nisu prisustvovali sednici, iako su stalni članovi Saveta o klimatskim promenama.<sup>222</sup> Takođe, članovi Saveta nisu otvorili diskusiju o dokumentima koja su trenutno u izradi, čime je sednica predstavljala deklarativno obaveštavanje članova Saveta o postignutim rezultatima Ministarstva zaštite životne sredine.

Iako je uspostavljen Nacionalni sistem inventara sa efektom staklene baštne Republike Srbije, on i dalje nije javno dostupan. Agencija je, prema Zakonu, dužna da izradi Izveštaj o inventaru GHG do 15. marta svake godine, a do 31. jula svake godine inventar GHG s privremenim podacima za prethodnu godinu. U toku izveštajnog perioda nije objavljen Izveštaj o stanju životne sredine u RS za 2023. godine, čime nije ispoštovana Zakonom (član 58) predviđena vremenska dinamika i obaveza.

Nakon tri godine od usvajanja Zakona o klimatskim promenama i šest meseci nakon usvajanja Strategije niskougljeničnog razvoja, Vlada nije formirala listu organa i organizacija koje imaju obavezu procene efekta politika i mera na nivou emisija GHG i o izveštavanju, niti su ustanovljeni mehanizmi izveštavanja i sadržaj izveštaja.

---

221 <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2024-03/izvestaj-savet-2023.pdf>

222 [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2024-03/zapisnik-iii\\_sednica-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2024-03/zapisnik-iii_sednica-nacionalnog-saveta-za-klimatske-promene.pdf)

Sprovоđenje Strategije niskougлjeničnog razvoja nemoguće je bez Akcionog plana, koji nije donet i čije je usvajanje planirano do 1. juna 2024. godine.

Program prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove predviđa izveštavanje o sprovоđenju mera adaptacije. Međutim, kako je Program usvojen u decembru 2023. godine, još uvek nije nastupila obaveza izveštavanja o realizaciji programa.

# Finansiranje

Rashodi republičkog budžeta u ovoj oblasti iznosili su blizu tri milijarde dinara u 2023. godini (7,6% ukupnih izdataka za ZŽS) i bili su za oko 40% manji nego u 2022. godini. Finansiranje politika u ovoj oblasti vršeno je sa tri budžetska razdela: MZŽS, MRE i Republički hidrometeorološki zavod (RHMZ). U nadležnosti MZŽS bila je realizacija projekta „Smanjenje ugljeničnog otiska lokalnih zajednica primenom principa cirkularne ekonomije u Republici Srbiji”, za šta je u 2023. potrošeno 97 miliona dinara. Cilj ovog projekta je podsticanje razvoja inovativnih projekata i poslovnih modela baziranih na principima cirkularne ekonomije, koji doprinose niskougljeničnom razvoju i smanjenju zagađenja životne sredine. Sa razdela MRE je u 2023. godini isplaćeno 305 miliona dinara za nekoliko projekata u oblasti energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije. Ovde bi trebalo pridodati i podsticaje za unapređenje energetske efikasnosti u iznosu od 430 miliona dinara, a koji su isplaćeni preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti. Najveći deo republičkih rashoda u oblasti klimatskih promena u 2023. zapravo se odnosio na troškove redovnog funkcionisanja RHMZ, čiji je budžet u prošloj godini iznosio 1,9 milijardi dinara. Pored redovnih aktivnosti u domenu meteorologije i hidrologije, ova državna ustanova sprovodila je i nekoliko projekata koje se neposredno odnose na klimatske promene: praćenje i analiza klime i prognoza klimatske varijabilnosti i klimatskih promena (62 miliona dinara), unapređenje klimatskog informacionog sistema (13 miliona dinara) i podrška razvoju i standardizaciji klimatskih servisa u Evropi (0,7 miliona dinara).

Budžetski izdaci lokalnog nivoa vlasti u 2023. godini koji se mogu dovesti u vezu sa klimatskim promenama bili su relativno skromni – oko 220 miliona dinara. Posmatrano po pojedinačnim JLS, identifikovani su troškovi za klimu u budžetima Beograda od oko 76 miliona dinara, Kragujevca 33 miliona dinara, Valjeva 28 miliona dinara, Raške 17 miliona dinara itd. Najveći broj aktivnosti JLS u ovoj oblasti odnosio se na unapređenje energetskog menadžmenta, poboljšanje energetske efikasnosti i ozelenjavanje u urbanim sredinama u

cilju adaptacije na izmenjene klimatske uslove, uz nekoliko manjih specifičnih projekata: Zeleni krov (Stari grad, Beograd), Fotonaponske ćelije na javnom objektu (Kragujevac), Izrada Strategije uticaja klimatskih promena na interakciju ekosistemskih usluga u korišćenju i upravljanju šumskim resursima Beograda (Beograd), Sunčane škole (Valjevo) i dr.

Vlada je u budžetu za 2024. godinu predvidela povećanje rashoda za klimatske promene za oko 80% u odnosu na prošlogodišnji nivo – na 5,3 milijarde dinara (11,5% republičkih rashoda za ZŽS). U institucionalnom smislu važan je novi projekat čije je cilj unapređenje upravljanja javnim finansijama za zelenu tranziciju, za koji je na razdelu Ministarstva finansija opredeljeno 138 miliona dinara. Naime, ciljevi ovog projekta odnose se na jačanje fiskalne otpornosti, transparentnosti, ozelenjavanje ciklusa javnih rashoda, kao i praćenje i izveštavanje o emisijama gasova sa efektom staklene bašte. Pored dalje realizacije projekta za smanjenje ugljeničkog otiska lokalnih zajednica (97 miliona dinara), na razdelu MZŽS planirana su i sredstva za izradu izveštaja koji su obaveza Republike Srbije prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Sporazumu iz Pariza (65 miliona dinara). S razdela MRE predviđeni su izdaci od oko 1,5 milijardi dinara, što pored intenziviranja realizacije projekata iz 2023. godine sada uključuje i program podsticanja obnovljive energije u saradnji s Nemačkom razvojnom bankom KfW (516 miliona dinara). Takođe, planirano je značajno povećanje sredstava za subvencije koje se isplaćuju preko Uprave za finansiranje i podsticanje energetske efikasnosti – sa 430 miliona dinara u 2023. na preko jedne milijarde dinara u ovoj godini. Ukupni rashodi RHMZ su u 2024. planirani na nivou od skoro 2,5 milijardi dinara, što predstavlja povećanje raspoloživog budžeta ove ustanove za oko 500 miliona dinara.

# Preporuke

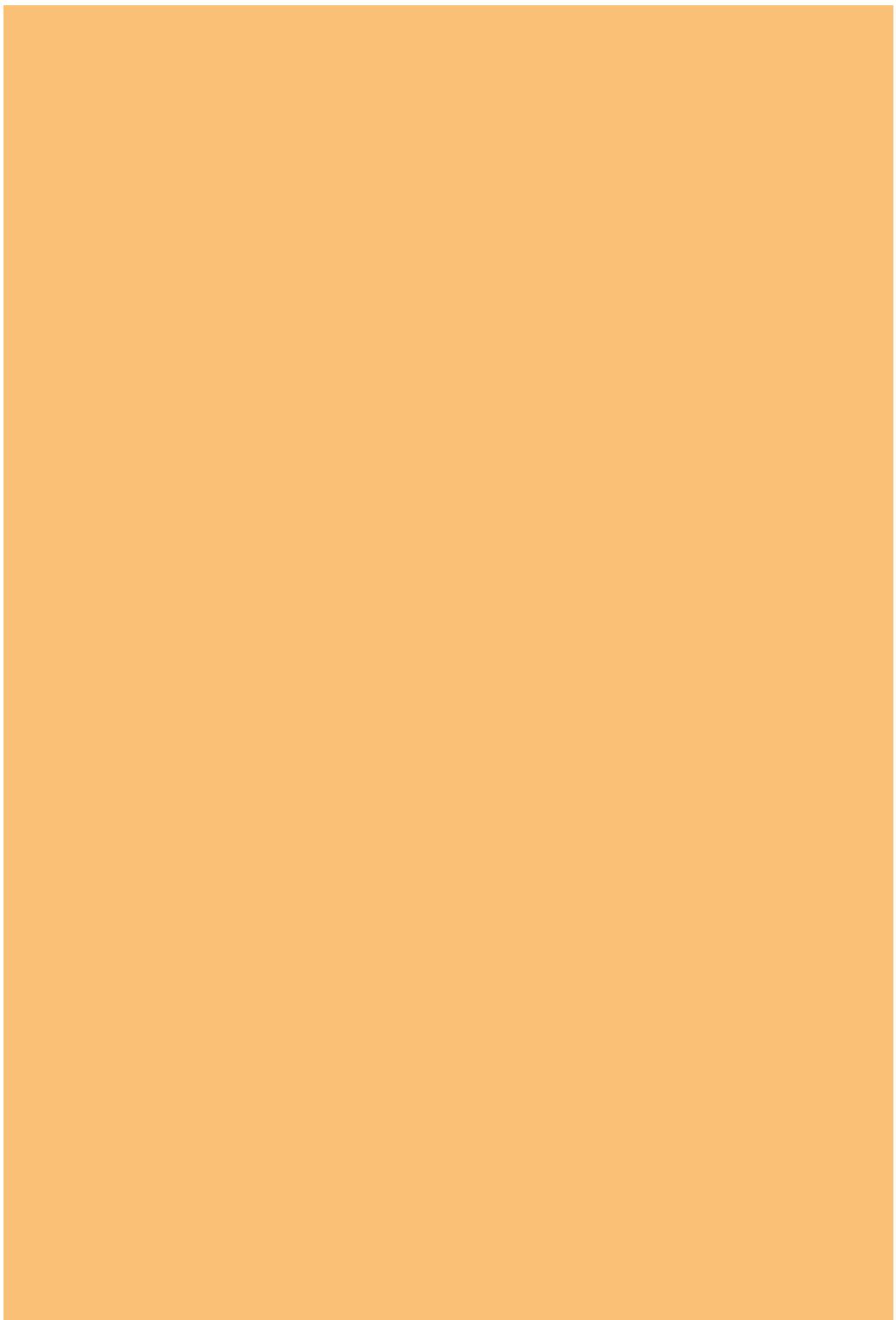
## Strateški i zakonodavni okvir

- 1.** Doneti sva nedostajuća podzakonska akta kako bi se Zakon o klimatskim promenama mogao primenjivati.
- 2.** Doneti Akcioni plan uz Strategiju niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. sa projekcijama na 2050.
- 3.** Integrисati pitanja klimatskih promena u proces izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave, i kroz usvajanje odgovarajućih podzakonskih akata. Na osnovu Zakona o klimatskim promenama uspostaviti mehanizam za praćenje razvoja i rada jedinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja klimatskih promena i prilagođavanja na njihove posledice.
- 4.** Uskladiti INEKP sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2022/02/MC-EnC i postaviti ciljeve koji su u skladu s preuzetim ciljevima Energetske zajednice i Zelene agende za Zapadni Balkan.
- 5.** U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama (član 15) definisati i prilagoditi zakonski i institucionalni okvir koji je u vezi s prilagođavanjem na klimatske promene i integrisati u ostale sektore, prvenstveno: vodoprivredu, poljoprivredu, urbanizam i građevinu, infrastrukturu, šumarstvo, zaštitu prirode i energetiku.
- 6.** Doneti izmene i dopune Zakona o klimatskim promenama kojima će se uspostaviti mehanizam naplate za emisije CO<sub>2</sub> i izvršiti potpuno usklađivanje sa ETS direktivom i pripremiti za primenu Mehanizma regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*).



## Sprovodenje propisa

- 7.** Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene, kroz redovne sednice, davanje preporuka Vladi Srbije o pitanjima od značaja za klimatske promene i izveštavanje javnosti o aktivnostima Saveta.
- 8.** Informacije o GHG inventaru učiniti javnim, proverljivim i lako dostupnim, u skladu sa zakonima Republike Srbije i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.
- 9.** Povećati kapacitete u smislu broja i veština državnih službenika (u Ministarstvu, Agenciji za zaštitu životne sredine i jedinicama lokalne samouprave) koje se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.
- 10.** Značajno povećati ulaganja države u prilagođavanje na klimatske promene i smanjenje uticaja na klimatske promene i razviti finansijske mehanizame koji će podržati sprovođenje prioriteta navedenih u Strategiji niskougljeničnog razvoja (koji moraju biti u skladu s procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji i ciljem postizanja niskougljenične neutralnosti do 2050. godine).





# KLIMATSKE PROMENE

## U STRATEGIJI NISKOUGLJENIČNOG RAZVOJA

je procenjeno da dodatni investicioni troškovi potrebni da se sprovedu predložene mere iznose **6,5 MILIJARDI EVRA** tokom perioda 2020–2030.



## VLADA JE U BUDŽETU ZA 2024.

predviđela rashode za klimu u iznosu od 5,3 milijardi dinara, što je oko **0,04529 MILIJARDI EVRA**.

## AKO BI DRŽAVA NASTAVILA

da za klimatske promene izdvaja **OVOLIKE GODIŠNJE IZNOSE**, za dostizanje ciljeva Strategije bilo bi potrebno

VIŠE OD  
**143**  
GODINE

\* izvori: Strategija niskougljeničnog razvoja i Zakon o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu



KOALICIJA27





**Šumarstvo**

# Pregled

U izveštajnom periodu nije bilo gotovo nikakvih izmena u strateškom i zakonodavnom okviru za šumarstvo. Nije donesen nijedan zakonski ili podzakonski akt, izuzev periodičnih akata koji se donose na godišnjem nivou.

Program razvoja šumarstva, osnovni strateški dokument za šumarstvo u Srbiji, i dalje nije donesen niti postoje javno odstupne informacije o njegovoj izradi. Jedini pomak u odnosu na prethodne godine je objavljivanje podataka Druge nacionalne inventure šuma.

Napretka nema ni u usaglašavanju sa dvama EU dokumentima koja su relevantna za šumarstvo, a to su FLEGT uredba<sup>223</sup>, koja reguliše uvoz drvnih proizvoda u Evropsku uniju i EU TR uredba<sup>224</sup>, koja reguliše trgovinu drvetom i drvnim proizvodima. Spremnost Srbije da u potpunosti primeni ova dva dokumenta se i dalje ocenjuje kao niska. Trenutno ne postoji adekvatan zakonski i administrativni okvir koji bi omogućio kontrolu trgovine drvetom u skladu sa EU propisima. Status ranije izrađenog predloga zakona za oblast trgovine drvetom nije jasan, odnosno ne postoje nikakve javno dostupne informacije o njemu.

U gazdovanja šumama na terenu takođe nije bilo promena i ono se nastavlja u skladu s dosadašnjom praksom. Usled odsustva bilo kakvih promena u politikama jasno je da se ne mogu očekivati ni neke značajnije promene u generalnom stanju šuma u Republici Srbiji. Ono se i dalje može okarakterisati kao nepovoljno. Pre svega, to se ogleda u visokoj zastupljenosti izdanačkih šuma. Ostali problemi koji utiču na kvalitet šuma, ali i na efikasnost gazdovanja jesu raširenost pojave bespravne seča šuma, nedostatak podataka o šumama u privatnom vlasništvu, kao i slaba kontrola njihovog korišćenja.

# Strateški i zakonodavni okvir

U 2023. godini nije bilo aktivnosti na polju razvoja strateških ili zakonskih dokumenata u oblasti šumarstva.

Zakonom o šumama<sup>225</sup> kao osnovnim strateškim dokumentom u oblasti šumarstva definisan je Program razvoja šumarstva. Izrada ovog programa najavljuje se već više godina, ali do danas nema javno dostupnih informacija o njegovoj izradi. Podrška za izradu ovog dokumenta je trebalo da bude ostvarena kroz dva međunarodna projekta, kroz twining-projekat „Unapređenje upravljanja šumama u Srbiji kao doprinos ublažavanju klimatskih promena i prilagođavanju na izmenjene klimatske uslove“, finansiran od strane EU, i kroz projekat „Doprinos održivog gazdovanja šumama niskim emisijama i prilagodljivom razvoju“, koji se finansira kroz Global Environmental Facility mehanizam (GEF). Prema izveštajima o realizaciji drugog projekta, koji su dostupni na internet stranicama GEF-a, Program nije izrađen zbog kašnjenja u realizaciji i obradi podataka Druge nacionalne inventure šuma.

Uz međunarodnu pomoć, ostvarenu kroz implementaciju ovih projekata, u okviru Projekta je izrađen i Nacrt zakona o prometu drveta i drvnih proizvoda koji bi trebalo da reguliše institucionalnu kontrolu sledljivosti porekla drveta i drvnih proizvoda i da u potpunosti uskladi nacionalni zakonski okvir sa zahtevima FLEGT i EUTR uredbi. Trenutni status ovog nacrta je nepoznat, jer ne postoji javno dostupne informacije.

U zakonskom okviru za šumarstvo, ako izuzmemo donošenje redovnih periodičnih akata (npr. Uredba o utvrđivanju godišnjih programa korišćenja sredstava za razvoj šumarstva), nije bilo napretka.

---

<sup>225</sup> NSRS, 2010. Narodna skupština Republike Srbije: Zakon o šumama. „Službeni glasnik RS”, br. 30/2010, 93/2012, 89/2015 i 95/2018 – dr. zakon

# Sprovodenje propisa

U decembru 2023. godine, uz značajno zakašnjenje, objavljeni su rezultati Druge nacionalne inventure šuma.<sup>226</sup> Inventura je sprovedena u okviru projekta „Doprinos održivog gazdovanja šumama niskim emisijama i prilagodljivom razvoju”, a koji je implementiran u periodu 2018–2023.

Prema objavljenim podacima trenutna šumovitost Srbije iznosi 36,81%, odnosno 39,01% kada se u obzir uzmu i ostale površine pod šumama. To je značajan porast u odnosu na ranije procene koje su se kretale oko 30%. Jedan od uzroka povećanja šumovitosti je najverovatnije zarastanje otvorenih, nešumskih staništa, pre svega livada i pašnjaka, usled depopulacije u ruralnim područjima. Porastu šumovitosti je donekle doprinela i primena drugačije metodologije, odnosno uključivanje i ostalih površina pod šumama u zbirnu šumovitost.

Objavljeni su i precizniji podaci o imovinskom statusu šuma, tako da državne šume čine 41,73% svih šuma, a privatne 58,27%. Podaci odrvnoj zapremini pokazuju da ona u državnim šumama iznosi u proseku  $234\text{ m}^3/\text{ha}$ , a u privatnim  $166\text{ m}^3/\text{ha}$ . Godišnji prirast u državnim šumama je procenjen na  $5,55\text{ m}^3/\text{ha}$ , a privatnim  $4,61\text{ m}^3/\text{ha}$ . Izneseni podaci jasno ukazuju na slabiji kvalitet privatnih šuma i na lošiju praksu gazdovanja privatnim šumama.

Prema poreklu sastojina, u šumama Srbije dominiraju izdanačke šume sa 65,17 %, a prirodne visoke sastojine čine 25,82%. Preostali deo čine veštački podignute sastojine.

Sastojine prirodnog karaktera, u kojima nije bilo antropogenog uticaja, čine svega 0,81% ukupne površine šuma, a čak 92% svih šuma čine jednodobne sastojine. Svi ovi podaci govore da se šume u Srbiji intenzivno koriste već niz decenija na najvećem delu njihove ukupne površine.

---

<sup>226</sup> Rezultati su objavljeni na internet stranici Uprave za šume: <https://upravazasume.gov.rs/oglasna-tabla/naredbu-o-proglasenju-prirodne-nepogode-i-merama-zastite-i-sanacije-suma-ostecenih-vetroizvalama-2/>

Prema podacima RZS<sup>227</sup> u 2023. godini je u Srbiji posećeno 3,34 miliona m<sup>3</sup> (2,93 miliona m<sup>3</sup> lišćara i 402.990 m<sup>3</sup> četinara). U odnosu na 2022. godinu seča je smanjenja za 11%. I dalje se značajno veća količina drveta seče u državnim šumama – 2,69 miliona m<sup>3</sup>, dok je u privatnim posećeno 648.923 m<sup>3</sup>. U odnosu na 2022. godinu mnogo veći pad seče je zabeležen u privatnim šumama. U 2022. godini je u njima posećeno preko 900.000 m<sup>3</sup>. Razlozi za drastično manju posećenu zapreminu u privatnim šumama, iako one zauzimaju nešto veću površinu, mogu biti lošiji kvalitet šuma, slabiji stručni i tehnički kapaciteti za korišćenje šuma, ali i mogućnost da sve posećeno drvo nije adekvatno zabeleženo u zvaničnoj statistici.

S obzirom na to da nije bilo promena u zakonskom okviru, problem neadekvatnog planiranja i korišćenja privatnih šuma i dalje ostaje jedan od značajnijih problema u šumarstvu u Republici Srbiji. Privatni šumski posedi su uglavnom male površine i najčešće s nerešenim vlasničkim odnosima, što stvara realne probleme u efikasnosti gazdovanja. Jedno od mogućih rešenja za prevazilaženje trenutnih poteškoća u gazdovanju privatnim šumama je udruživanje privatnih šumovlasnika i profesionalizacija njihovog rada. Male šumske površine nisu pogodne za dugoročno i održivo planiranje pa se smatra da bi se njihovim ukrupnjavanjem mogle dostići efektivne površine za plansko gazdovanje. Nažalost, ni u ovom procesu nije primećen napredak u 2023. godini. Jedan od pokazatelja sporog unapređenja gazdovanja šumama u privatnom vlasništvu je i nedostatak programa gazdovanja šumama. Prema Zakonu o šumama, za šume većeg broja sopstvenika, odnosno privatne šume, donose se programi gazdovanja šumama. U 2023. godini nije donesen nijedan ovakav program.

Štete u državnim šumama su u 2023. godini iznosile 264.633 m<sup>3</sup> drveta, što je gotovo za 60% više nego u 2022. godini.<sup>228</sup> Ovakav porast štete u šumama je najvećim delom posledica elementarnih nepogoda i to pre svega letnjih oluja koje su izazvale obimne vetroizvaze i vetrolome u Vojvodini. Štete od elementarnih nepogoda su u 2023. godini iznosile čak 186.047 m<sup>3</sup>.

---

<sup>227</sup> Republički zavod za statistiku (2024): Seča drveta, 2023; dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2023/Pdf/G20231130.pdf>

<sup>228</sup> RGZ, 2024. Republički zavod za statistiku: Štete u šumama, 2023. Beograd, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20241147.pdf>

Bespravno posećenog drveta je u 2023. godini bilo  $23.649 \text{ m}^3$ , što je za nekih 10% više nego 2022. godine. I dalje je region južne i istočne Srbije najproblematičniji kada je u pitanju bespravna seče. Pošto se ovde radi samo o zvaničnoj statistici, odnosno evidentiranoj bespravnoj seći, možemo s velikom sigurnošću prepostaviti da je stvarna bespravna seća veća.

Prema podacima Republičkoj zavoda za statistiku u 2023. godini je zabeleženo samo 13 požara u državnim šumama, dok u privatnim šumama nije bilo prijavljenih požara. Zapremina drveta oštećena u požarima iznosila je  $680 \text{ m}^3$ .

I prema Evropskom informacionom sistemu za šumske požare<sup>229</sup> broj šumskih požara na teritoriji Srbije je bio značajno manji u odnosu na prethodne godine. Prema tom izvoru je u Srbiji u 2023. godini bilo 23 požara koji su zahvatili površinu od 2.312 ha.

Pošumljavanje u Srbiji je povećano u 2023. godini. Ukupno je pošumljeno 1.729 ha, u odnosu na 1.366 ha pošumljenih u 2022. godini.<sup>230</sup>

---

229 <https://effis.jrc.ec.europa.eu/apps/effis.statistics/estimates>

230 RGZ, 2024. Republički zavod za statistiku: Podizanje i gajenje šuma, 2023. Beograd, dostupno na: <https://publikacije.stat.gov.rs/G2024/Pdf/G20241127.pdf>

# Finansiranje

U 2023. godini iz budžeta Republike za sektor šumarstva izdvojeno je blizu 1,3 milijarde dinara (3,2% republičkih rashoda za ZŽS), što je predstavljalo povećanje za oko 15% u odnosu na 2022. godinu. Za realizaciju programa u oblasti šumarstva nadležna je Uprava za šume u okviru Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva. Najvažniji program koji se finansira iz republičkog budžeta je Održivi razvoj i unapređenje šumarstva, za koji je u prošloj godini potrošeno oko 850 miliona dinara (slično kao u 2022. godini). Naime, ova programska aktivnost obuhvata niz projekata od značaja iz ugla ZŽS: zaštitu šuma, sadnju šumskog drveća u jesen tekuće i u proleće naredne godine, gradnju šumske puteve, proizvodnju šumskog semena i šumskog sadnog materijala. Budžetom za 2023. godinu bila su planirana i sredstva za realizaciju tvining projekta za unapređenje gazdovanja šumama u Srbiji i usklađivanje sektora šumarstva sa EU propisima (IPA 2016) u iznosu od 50 miliona dinara, ali završni račun budžeta Republike za 2023. godinu sugerire da ovaj projekat nije realizovan tokom prošle godine.

Vlada je u budžetu za 2024. godinu predvidela smanjenje ukupnih izdataka za šumarstvo za oko 30% u odnosu na prošlu godinu – na oko 890 miliona dinara (manje od 2% ukupnih izdataka za ZŽS). Posledično, umanjena su i budžetska sredstva za program održivog razvoja i unapređenje šumarstva na 800 miliona dinara. Pored smanjenja finansijskih sredstava za ovaj važan program, problem je i još uvek nepovoljna struktura ovih budžetskih rashoda. Naime, Uredbom o utvrđivanju godišnjeg programa korišćenja sredstava za održivi razvoj i unapređenje šumarstva u 2024. godini iz marta ove godine još uvek se najveći deo izdvaja za gradnju i rekonstrukciju šumske puteve (oko 340 miliona dinara), što znači da tek nešto više od polovine sredstava zapravo odlazi na održavanje i unapređenje kvaliteta šumske ekosisteme. I u ovoj godini najavljuje se tvining projekat za unapređenje gazdovanja šumama u Srbiji koji se finansira iz IPA fondova, doduše, ovaj put je budžetirano svega oko šest miliona dinara.

# Preporuke

## Strateški i zakonodavni okvir

1. Potrebno je izraditi nacionalni strateški dokument (program razvoja) za šumarstvo koji će dati dugoročnu viziju razvoja ove oblasti u Srbiji, sa akcionim planom s preciziranim izvorima finansiranja, odgovornim institucijama i dinamikom sprovodenja. Ovaj dokument mora uzeti u obzir relevantne dokumente koji se trenutno razvijaju na nivou EU (Strategija zaštite biodiverziteta do 2030. i drugi dokumenti iz paketa Zelenog dogovora).
2. Razviti institucionalni okvir s jasno definisanim nadležnostima za sprovođenje EUTR i FLEGT uredbi.

## Sprovodenje propisa

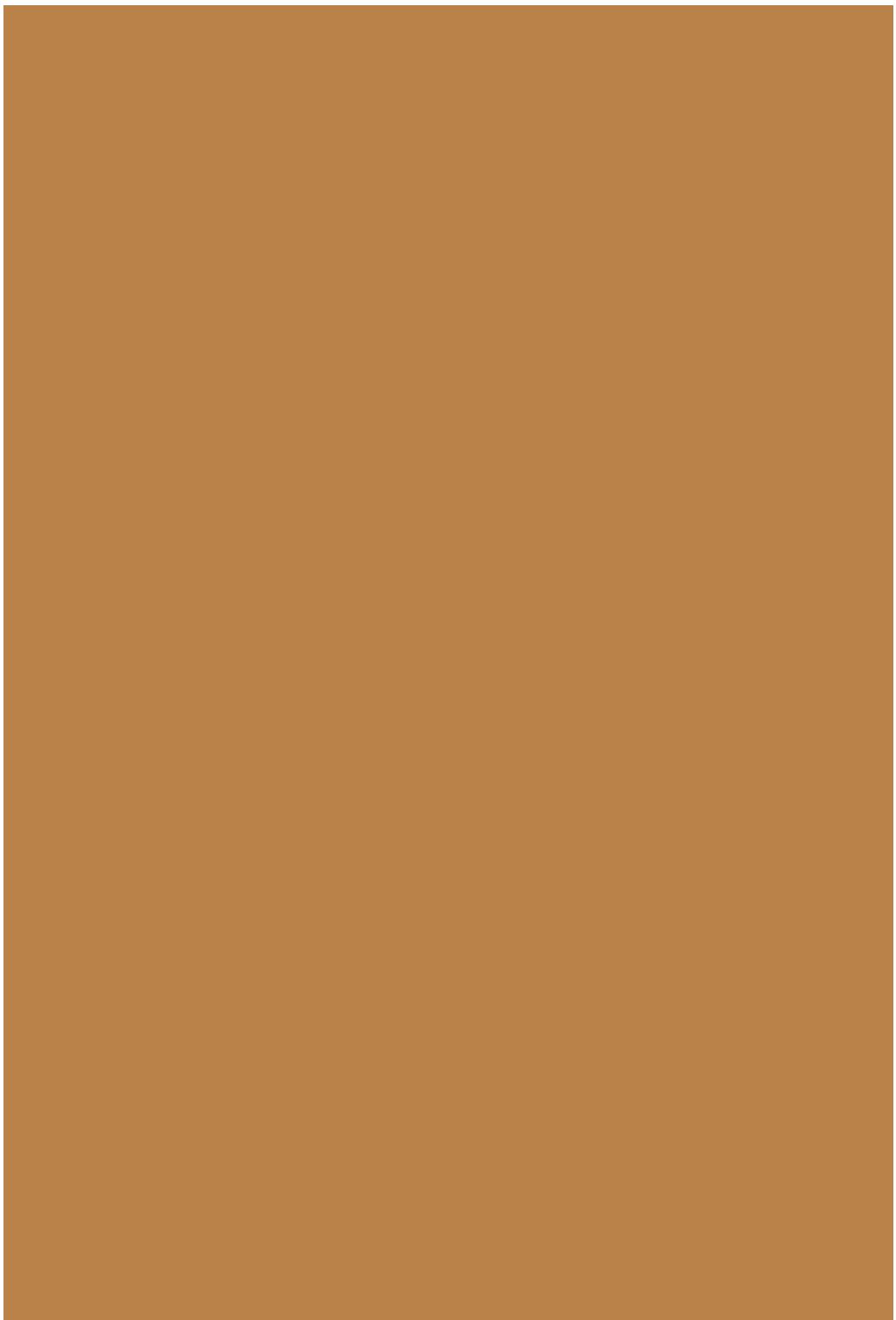
3. Ojačati kapacitete nadležnih institucija za implementaciju EU zakonodavstva i međunarodnih ugovora iz oblasti zaštite prirode (Direktiva o staništima i Direktiva o pticama, CITES konvencija i dr.).
4. Ojačati kapacitete nadležnih institucija u šumarstvu za EU integracije u oblasti klimatskih promena i energetike.
5. Omogućiti efektivno učešće javnosti u razvoju ključnih dokumenata koji regulišu korišćenje šuma (uključujući i osnove gazdovanja šumama).
6. Vrednovati i promovisati ostale ekosistemske usluge koje pružaju šume, osim drveta, i koristiti ih u planiranju gazdovanja šumama.
7. Unaprediti kvalitet podataka o šumama u privatnom vlasništvu i pojačati kontrolu njihovog korišćenja.

- 8.** Unaprediti saradnju sa ostalim sektorima (zaštita prirode, energetika, klimatske promene, upravljanje vodama) u cilju integralnog upravljanja šumskim ekosistemima.
- 9.** Uspostaviti međuresornu radnu grupu koja će koordinisati efikasnu izradu planova za pošumljavanje u oblastima gde je to neophodno (npr. AP Vojvodina).



### Finansiranje

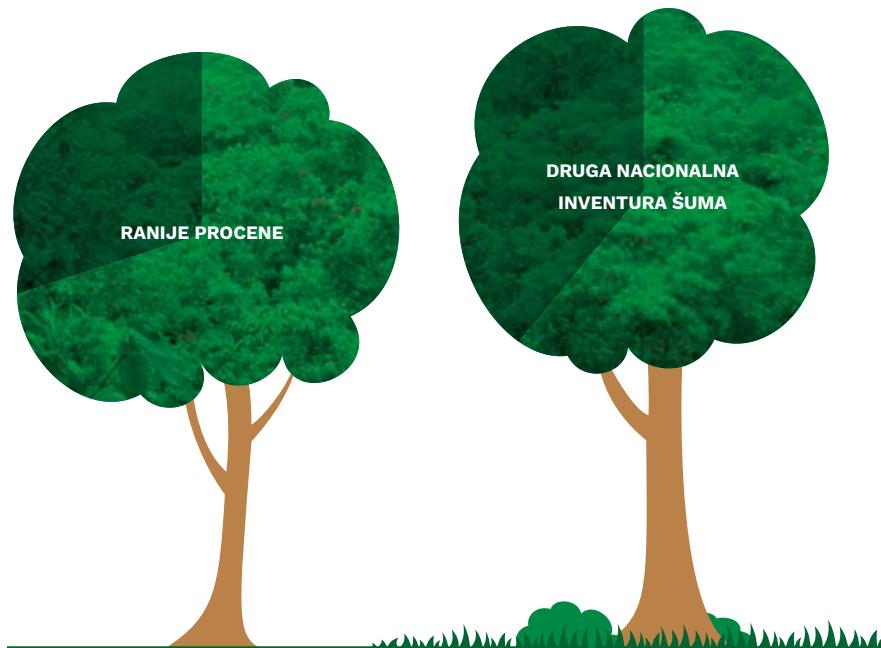
- 10.** Sredstva Budžetskog fonda za šume u većoj meri usmeriti ka finansiranju zaštite i unapređenja šumskih ekosistema koji pružaju usluge od opšte koristi.





# ŠUMARSTVO

## PROCENE ŠUMOVITOSTI SRBIJE



29,1%

39,01%

**RAZLOZI:** Jedan od uzroka povećanja šumovitosti je najverovatnije zarastanje otvorenih, nešumskih staništa, pre svega livada i pašnjaka, usled depopulacije u ruralnim područjima i smanjene poljoprivredne aktivnosti.

Porastu šumovitosti je delimično doprinela i **PRIMENA DRUGAČIJE METODOLOGIJE**, odnosno uključivanje i ostalih površina pod šumama koje ranije nisu uračunavane u zbirnu šumovitost.



KOALICIJA27





# Industrijsko zagadjenje i upravljanje rizicima

# Pregled

Kao što je ocenjeno u poslednjem Izveštaju iz senke Koalicije 27 iz 2018. godine<sup>231</sup>, kada je poslednji put obuhvaćena i oblast industrijskog zagađenja, industrija i povezane delatnosti predstavljaju glavni izvor zagađenja u Srbiji. Ono nastaje zbog zastarelih tehnologija i zastarele opreme, kao i niske energetske i sirovinske efikasnosti, što je sve posledica nedovoljnih ulaganja u poboljšanje postojećeg stanja.

S obzirom na to da od 2018. godine nije ocenjivana ova oblast nužno je da se u ovom delu Izveštaja iz senke nađu i neki podaci i ocene za prethodne godine. Ovoga puta obuhvaćeno je pre svega industrijsko zagađenje iz industrije proizvodnje i prerade metala u kojoj obavezama da pribave integrисану dozvolu podleže 22 operatera, industrija minerala sa 25 operatera i hemijska industrija sa 18 operatera.

Industrijsko zagađenje pre svega utiče na kvalitet vazduha, voda, zemljišta i upravljanje otpadom te su u tom smislu i prikazani podaci o uticaju industrijskog zagađenja, kao i neki ciljevi za navedene industrijske sektore u specifičnim planovima implementacije.

Najvažniji zakonski propis za industrijske emisije kojim je započeto uskladištanje s propisima EU, odnosno Direktivom o industrijskim emisijama, jeste Zakon o integrисаном sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine<sup>232</sup> s podzakonskim aktima. U proteklom periodu ovaj zakonodavni okvir se nije menjao u suštinskom smislu sem prolongiranja rokova za pribavljanje integrisanih dozvola, tako da je sada poslednji rok za njihovo pribavljanje 31. decembar 2024. godine. Izmene zakona kojima su prolongirani rokovi nisu iskorišćene za suštinsko rešavanje problema koji su se javili u procesu pripreme i dobijanja integrisanih dozvola, a takođe nije bilo ni konsultacija sa civilnim

---

<sup>231</sup> Koalicija 27 (2018): Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku, dostupno na: [https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2019/10/izvestaj\\_K27\\_2018\\_WEB.pdf](https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2019/10/izvestaj_K27_2018_WEB.pdf)

<sup>232</sup> „Službeni glasnik RS”, br. 135/2004, 25/2015 i 109/2021.

društвom u vezi s promenom propisa. Prema najnovijim podacima, do kraja 2023. godine izdate su integrisane dozvole za ukupno 47 postrojenja (svega 21% od celokupnog broja postrojenja koja imaju obavezu pribavljanja integrisane dozvole). Od maja 2018. zaključno sa januarom 2024. godine operaterima je izdato ukupno 30 integrisanih dozvola, od kojih je 12 bilo izdato operaterima industrije proizvodnje i prerade metala, mineralne i hemijske industrije.

Značajan doprinos implementaciji Direktive o industrijskim emisijama daje višegodišnji projekat „Zelena tranzicija – implementacija Direktive o industrijskim emisijama u Srbiji 2021-2027”, koji obuhvata pored pripreme specifičnih planova implementacije Direktive, i unapređenje efikasnosti procesa dobijanja integralnih dozvola (što je rezultiralo izradom i usvajanjem dva podzakonska akta početkom 2024. godine – o zahtevu za izdavanje i o sadržini i izgledu integrisane dozvole), unapređenje administrativnih kapaciteta i rada inspekcije i dr.

Pored ovog zakona i podzakonskih akata za njegovo sprovođenje u važan zakonodavni okvir spadaju i zakoni o proceni uticaja, o kojima je vođena rasprava prethodnih godina, ali koji još uvek nisu usvojeni, zatim strateška dokumenta o zaštiti vazduha, upravljanju vodama, primeni principa čiste proizvodnje i dr.

# Strateški i zakonodavni okvir

Direktiva 2010/75/EU<sup>233</sup>, koja je 2010. zamenila dotadašnju Direktivu o integriranom sprečavanju i kontroli zagađivanja, predstavlja jedan od najznačajnijih pravnih instrumenata za smanjenje industrijskog zagađenja. U Postskrining dokumentu za Poglavlje 27 bilo je navedeno da će se potpuno prenošenje Direktive 2010/75/EU u pravni sistem Republike Srbije ostvariti do 2018. godine izmenama Zakona o integriranom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji je, inače, usvojen još 2004. godine kao jedan od prvih zakona u procesu usklađivanja zakonodavstva Republike Srbije s pravnim tekomnama EU.<sup>234</sup>

Za industrijsko zagađenje ključno je načelo predostrožnosti koje je u pravni sistem Republike Srbije uvedeno Zakonom o integriranom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, kao i Zakonom o zaštiti životne sredine, Zakonom o strateškoj proceni uticaja i Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu, koji su istovremeno usvojeni 2004. godine.

Ovo načelo ostvaruje se procenom uticaja na životnu sredinu, procenom opasnosti od rizika i primenom najbolje dostupnih tehnika. Integrисано sprečавање и контрола загађивања, које се регулише Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине као и процена утицаја представљају preventivne instrumente који се остварују системом дозвола и одобрења за пројекте и активности који се издају пре него што се започне са активношћу која може имати утицај на животну средину. Обавезни саставни део поступка издавања интегрисаних дозвола је учеšće јавности.

Sпровођење Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине се остварује путем подзаконских аката. Четири подзаконска акта су донета 2005. године, и то: Правилник који уређује садрžину и начин вођења регистра

---

233 Direktiva o industrijskim emisijama (Industrial Emissions Directive 2010/75/EU)

234 Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS”, 135/2004, 25/2015 i 109/2021)

integrисани dozvola;<sup>235</sup> Uredba kojom se utvrđuju kriterijumi za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta životne sredine, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrисanoj dozvoli;<sup>236</sup> Uredba kojom se propisuje bliža sadržina programa mera prilagođavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima za izdavanje integrисane dozvole<sup>237</sup> i Uredba kojom se propisuju vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrисana dozvola.<sup>238</sup> Nakon toga doneta su još dva pravilnika koja su početkom 2024. godine bila dopunjena. Jedan je regulisao sadržaj, izgled i način popunjavanja zahteva za izdavanje integrисane dozvole<sup>239</sup>, dok je drugi uređivao sadržaj i izgled integrисane dozvole.<sup>240</sup>

Svrha integrисane dozvole je da se primenom najboljih dostupnih tehnika (BAT) zagađenje životne sredine, koje je posledica rada postrojenja, svede na najmanju meru i tako otkloni rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu, a koji može nastati radom postrojenja. Zakon o integrисanom sprečavanju i kontroli zagađivanja izmenjen je dva puta, 2015. i 2021. godine, bez učešća šire javnosti i bez javne rasprave. Izmenama i dopunama Zakona, kako se ocenjuje u analizi Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu iz marta 2024, nisu otklonjene prepreke i problemi u primeni zakona već je dva puta produžen krajnji rok za izdavanje integrисanih dozvola. Izmenama i dopunama zakona iz 2021. godine produžen je rok za izdavanje dozvola za postojeća postrojenja i aktivnosti do 31. decembra 2024. godine.<sup>241</sup>

---

235 Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra integrисanih dozvola („Službeni glasnik RS”, broj 69/2005)

236 Uredba o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrисanoj dozvoli („Službeni glasnik RS”, broj 84/2005)

237 Uredba o sadržini programa mera prilagodavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima („Službeni glasnik RS”, broj 84/2005)

238 Uredba o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrисana dozvola („Službeni glasnik RS”, broj 84/2005)

239 Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu popunjavanja zahteva za izdavanje integrисane dozvole („Službeni glasnik RS”, broj 30/2006, 32 od 30. marta 2016, 44 od 8. juna 2018 – dr. zakon, 4 od 19. januara 2024)

240 Pravilnik o sadržini i izgledu integrисane dozvole („Službeni glasnik RS”, broj 30/2006; br. 4 od 19. januara 2024)

241 Regularni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2024): Analiza sprovodenja Zakona o integrисanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, dostupno na: <https://rieri.org.rs/wp-content/uploads/2024/03/Analiza-sprovodenja-Zakona-o-integrисanom-sprečavanju-i-kontroli-zagađivanja-zivotne-sredine.pdf>

Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27<sup>242</sup> koja je utvrđena 2019. precizirala je na koje će se oblasti fokusirati izmene Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine:

- otklanjanje administrativnih prepreka u postupku izdavanja dozvola;
- uvođenje nove raspodele nadležnosti kako bi se minimizirao rizik od neusaglašenosti zbog opšteg nedostatka administrativnih kapaciteta na lokalnom nivou;
- jačanje uloge tehničke komisije u vezi s postupkom izdavanja integrisanih dozvola;
- stvaranje okvira za obezbeđivanje efektivnog integrisanog pristupa svih organa koji učestvuju u postupku izdavanja integrisanih dozvola;
- poboljšanje odredbi o uslovima za izdavanje dozvola i ustanovljavanje graničnih vrednosti emisija (GVE) u skladu sa BAT zaključcima;
- poboljšanje odredbi o monitoringu, uvođenju opštih obavezujućih pravila, zatvaranju lokacije usled konačnog prestanka rada postrojenja itd.;
- jačanje odredbi o inspekcijskom nadzoru u oblasti životne sredine;
- definisanje jasnog i transparentnog okvira za učešće javnosti i pristup pravdi;
- obezbeđivanje jasnih referenci za relevantne nacionalne odredbe/zakonodavstvo kojim se prenose različiti aspekti Direktive o industrijskim emisijama.

---

<sup>242</sup> Vlada RS (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene, dostupno na: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_27.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/pg_pozicija_27.pdf)

Republika Srbija je pregovaračku poziciju za Poglavlje 27 – životna sredina i klimatske promene (Pregovaračka pozicija) predala 2020. godine, a uz nju i Nacrt Specifičnog plana implementacije Direktive o industrijskim emisijama (Specifičan plan implementacije), koji sadrži plan za postizanje potpune usaglašenosti postrojenja koja su zatražila određene prelazne periode. U Pregovaračkoj poziciji se navodi da je postojeći nacionalni pravni okvir u velikoj meri usklađen s Direktivom o IPPC-u,<sup>243</sup> ali da još uvek nije u potpunosti usklađen s Direktivom o industrijskim emisijama. U postupku usklađivanja propisa, pored izmena zakona, planirano je i usvajanje novih pravilnika o sadržini, izgledu i načinu popunjavanja zahteva za izdavanje integrisane dozvole i o sadržini i izgledu integrisane dozvole. Ovi podzakonski akti čije je usvajanje najavljeno u Pregovaračkoj poziciji usvojeni su tek početkom 2024. godine.

Republika Srbija je u Pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 tražila prelazne periode za usaglašavanje s Direktivom o industrijskim emisijama za 68 postrojenja, za koja je pripremljen Specifični plan implementacije, te se potpuna usaglašenost očekuje tek 2032. godine. Prelazni periodi su traženi za 19 postrojenja iz oblasti proizvodnje i prerade metala, mineralne i hemijske industrije (između ostalih za *Serbia Zijin Bor Copper*, *HBIS GROUP Serbia Iron & Steel Smederevo*, cementare *Lafarge BFC Beočin*, *CRH (Srbija) d. o. o. Popovac* i dr.).

<b>Sektor</b>	<b>Broj postrojenja</b>	<b>Planirani period implementacija</b>
Proizvodnja i prerada metala	6	2025–2027.
Mineralna industrija	10	2026–2028.
Hemijska industrija	3	2026–2028.

Potencijalna smanjenja emisija nakon potpune implementacije Direktive određena su u procentima za svaki sektor:<sup>244</sup>

<sup>243</sup> IPPC (engl. Integrated Pollution Prevention and Control) – Integrисана prevencija i kontrola zagadenja (Direktiva)

<sup>244</sup> Projekat „Sprovodenje Direktive o industrijskim emisijama u Srbiji”, Specifični plan implementacije Direktive o industrijskim emisijama, IED Serbia, <https://iedserbia.org/wp-content/uploads/specificni-plan-implementacije-direktive-o-industrijskim-emisijama.pdf>

U industriji proizvodnje i prerade metala za emisije u vazduhu predviđeno je do 70% manja količina PM čestica ispuštenih u atmosferu, kao i NOx i teških metala; za otpadne vode manje zagađenje vode usled uklanjanja organskih jedinjenja i metala iz otpadne vode; i za otpad manje nastajanje i bolje upravljanje opasnim otpadom.

Za hemijsku industriju za emisije u vazduh predviđeno je značajno manje emisije NOx (do 50%) i VOC iz hemijskih procesa i procesa sagorevanja; za otpadne vode do 50% manja emisija organskih jedinjenja u površinske vode unapređenjem tretmana otpadnih voda.

Za mineralnu industriju za emisije u vazduh predviđeno je od 50 do 80% manja emisija organskih jedinjenja iz proizvodnje keramike, od 25 do 70% manja emisija PM čestica i teških metala na godišnjem nivou iz proizvodnje cementa i magnezijuma i do 30% manja emisija NOx.

- Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije za period od 2022. do 2025. godine<sup>245</sup> predviđa kao krajnji rok za izmene Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine IV kvartal 2024. godine, a donošenje podzakonskih akta na osnovu njega tek u 2025. godini. Pored toga NPAA predviđa jačanje administrativnih kapaciteta za usaglašavanje s propisima EU u oblasti kontrole industrijskog zagađenja i upravljanja rizikom.

U skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Registar izdatih dozvola vode organi nadležni za izdavanje integrisanih dozvola. Zakonom je propisano da je registar izdatih dozvola javan. Sadržina i način vođenja registra regulisani su Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola. Iz navedenog registra se može zaključiti da je prvu dozvolu Ministarstvo izdalo 2011. godine, a poslednja dozvola u registru datira iz 2024. godine. Registar izdatih integrisanih dozvola, dostupan na zvaničnoj veb-prezentaciji Ministarstva zaštite životne sredine.<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije Srbija (NPAA), dostupno na linku: [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npaa/NPAA\\_2022-2025\\_002.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npaa/NPAA_2022-2025_002.pdf)

<sup>246</sup> <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole/registar-izdatih-dozvola/registar-izdatih-dozvola>

Posle višegodišnjeg rada na izmeni prethodnog zakona, oktobra 2023. utvrđen je predlog novog Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu<sup>247</sup> (kao i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu<sup>248</sup>). Za smanjenje i kontrolu industrijskih emisija važno je da se ovim zakonom uređuje postupak procene uticaja za projekte koji mogu imati značajne uticaje na životnu sredinu, sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu, učešće zainteresovanih organa i organizacija i javnosti i dr.

Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. godine do 2030. godine sa Akcionim planom<sup>249</sup> donet je u decembru 2022. godine (Program zaštite vazduha). Sprovođenje Direktive o industrijskim emisijama prepoznato je kao jedna od ključnih mera za ostvarivanje ciljeva postavljenih Programom.

U aprilu 2023. godine usvojen je Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period 2021–2027. godine<sup>250</sup>, koji je takođe značajan u pogledu upravljanja industrijskim otpadnim vodama.

Ministarstvo zaštite životne sredine je u januaru 2023. godine započelo izradu Strategije zaštite životne sredine sa akcionim planom.<sup>251</sup> Početne konsultacije o ovom dokumentu, u koje je u značajnom obimu uključen i civilni sektor, odvijale su se tokom cele 2023. godine. Rešavanje problema u oblasti industrijskog zagađenja je neophodno za ostvarivanje ciljeva iz Strategije zaštite životne sredine. U Nacrtu Strategije zaštite životne sredine navodi se da je dosadašnja primena Zakona o integrисаном спречавању и контроли загадивања животне средине otkrila nespremnost operatera da odgovore na zahteve postavljene ovim zakonom, kao i probleme u pribavljanju potrebnih dozvola, rešenja, saglasnosti ili odobrenja kod drugih državnih organa i institucija. Navedeno je i da će lista postojećih operatera koji su u obavezi da pribave integrisanu

---

<sup>247</sup> Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu; [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/737940/pz\\_zivotna\\_sredina083\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/737940/pz_zivotna_sredina083_cyr3.zip)

<sup>248</sup> Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu; [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/738015/pz\\_procena\\_zivotna\\_sredina083\\_cyr3.zip](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/738015/pz_procena_zivotna_sredina083_cyr3.zip)

<sup>249</sup> Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. godine do 2030. godine sa Akcionim planom („Službeni glasnik RS”, broj 140/2022)

<sup>250</sup> Plan upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2027; <https://rdvode.gov.rs/lat/upravljanja-vodama.php>

<sup>251</sup> Nacrt Strategije zaštite životne sredine od 22. novembra 2023. godine nije javno dostupan

dozvolu biti proširena za oko 70 novih postrojenja. Identifikovane slabosti upućuju na potrebu jačanja normativnog okvira i administrativnih kapaciteta, ali i edukaciju i ospozobljavanje operatera u industrijskom sektoru kako bi bili spremniji da odgovore na zahteve iz ovog zakona.

U Strategiji uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji,<sup>252</sup> koja je usvojena još 2009. godine, istaknut je značaj primene Zakona o integralnom sprečavanju i kontroli zagađenja, jer koncept čistije proizvodnje kao preventivna strategija zaštite životne sredine podrazumeva pored efikasnijeg korišćenja sirovina i energije i smanjenje emisija u životnu sredinu i smanjenja nastanka otpada. Međutim, realizacija Strategije se odvija veoma sporo. Tako se u Izveštaju o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2022. godinu<sup>253</sup>, koji priprema Agencija za zaštitu životne sredine, daje pregled na osnovu podataka Ministarstva za životnu sredinu aktivnosti na realizaciji koncepta čistije proizvodnje koje su značajne i za smanjenje industrijskog zagađenja. Na primer, Ministarstvo zaštite životne sredine je 2018. godine pripremilo Program uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji sa Akcionim planom za period 2019–2021. S obzirom na to da Program do danas nije stigao na Vladu, sam dokument i njegov Akcioni plan ažurirani su u tri navrata – za period 2020–2022. za period 2021–2023. i za period 2022–2024. Aktivnosti predviđene Programom uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji sa Akcionim planom treba da budu planirane i sprovedene kroz Program razvoja cirkularne ekonomije u Republici Srbiji<sup>254</sup> tek za period posle 2024. godine.

U Izveštaju Evropske komisije za 2023. godinu<sup>255</sup> o rezultatima procesa pridruživanja i usaglašavanja s propisima EU, kada je reč o industrijskom zagađenju ocenjuje se da je usklađivanje s Direktivom o industrijskim emisijama još u ranoj fazi i da Srbija treba da poveća svoje kapacitete za upravljanje integrisanim

---

252 Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji; <https://pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2009/17/2>

253 Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine (2023): Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2022. godinu; <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf>

254 Program razvoja cirkularne ekonomije u Republici Srbiji: <https://pravno-informacioni-sistem.rs/eli/rep/sgrs/vlada/drugiakt/2022/137/1>

255 European Commission, Serbia 2023 Report; [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu-serbia-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu-serbia-report-2023_en)

procesima izdavanja dozvola, kao i da poboljša kvalitet integrisane prevencije i kontrole zagađenja. Potrebno je primeniti princip „zagađivač plaća“ kako bi se podstakla industrija da ulaže u zelena rešenja. Uz konstataciju da preporuke Izveštaja iz prethodne godine ostaju uglavnom validne, preporučeno je da bi u narednom periodu posebno trebalo:

- modernizovati i pojednostaviti ukupnu strukturu sektora i institucije radi poboljšanja efikasnosti i kvaliteta pripreme, realizacije i kontrole kvaliteta investicija kao i dalje unapređenje strateškog planiranja investicija i upravljanja uključujući transparentnost procedura;
- uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji sa međunarodnim standardima; usvojiti Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SEA); uskladiti i primeniti Direktivu o ekološkom kriminalu;
- primeniti potpuno Direktivu o Industrijskim emisijama, implementirati Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta i Program zaštite vazduha.

Vlada Republike Srbije u svom Planu rada za 2023. godinu<sup>256</sup> predvidela je sledeće aktivnosti značajne za smanjenje i kontrolu industrijskih emisija:

- Priprema Predloga zakona o proceni uticaja na životnu sredinu u junu 2023. kojim bi se definisao postupak procene uticaja na životnu sredinu za projekte koji u većoj meri mogu uticati na činioce životne sredine;
- Priprema Predloga zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, takođe u junu 2023, kojim se definiše postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu za planove i programe koji u većoj meri mogu uticati na činioce životne sredine;

---

<sup>256</sup> Vlada Republike Srbije (2023): Plan rada Vlade za 2023. godinu, dostupno na: [https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada\\_vlade\\_2023\\_cyr.pdf](https://www.srbija.gov.rs/extfile/sr/370541/plan-rada_vlade_2023_cyr.pdf)

- Donošenje Uredbe o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu u septembru 2023;
- Usvajanje Izveštaja o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2022. godinu (izveštaj koji daje ocenu stanja životne sredine u Republici Srbiji za 2022. usvojen je septembra 2023. godine).

S obzirom na to da su izbori za poslanike Narodne skupštine raspisani krajem 2023. godine, Vlada RS je posle raspisivanja izbora nastavila rad u tehničkom mandatu te nije realizovala većinu ovih aktivnosti, jer su bile planirane za poslednji kvartal 2023. godine.

# Sprovodenje propisa

Efekti sproveđenja propisa koji se odnose na smanjenje industrijskog zagađenja najbolje se mogu proceniti preko aktuelnog stanja industrijskog zagađenja preko emisija u vazduh, vode, zemljište, produkovanje industrijskog otpada i dr.

## Emisije u vazduh

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine<sup>257</sup> udio emisija iz industrije u ukupnim emisijama zagađujućih materija u 2022. bio je:

Zagađujuća materija	Udeo u ukupnim emisijama u Srbiji u %
Azotni oksidi	7
Sumpor-dioksid	4
PM <sub>10</sub>	9
PM <sub>2,5</sub>	5

Najveći industrijski<sup>258</sup> emiteri azotnih oksida bile su cementare u Beočinu, Kosjeriću i Popovcu i železara HBIS u Smederevu, a sumpor-dioksida cementara u Beočinu, Železara HBIS Smederevo, Fabrika hartije u Beogradu, Proizvodni centar Vrbas, Elixir Prahovo, Rafinerija nafte u Pančevu i Knauf insulation u Surdulici.

Nije uspostavljen monitoring kvaliteta vazduha u svim gradovima i naseljima velikih industrijskih zagađivača ili se ne prate zagađujuće materije koji se emituju iz njihovih pogona. Prekomerno zagađen vazduh (III kategorija)<sup>259</sup> je

<sup>257</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za životnu sredinu (2023): Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2022. godine, str. 14, Beograd, 2022; <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2022.pdf>

<sup>258</sup> Ibid, str. 18.

<sup>259</sup> Uredba o utvrđivanju liste kategorije kvaliteta vazduha po zonama i aglomeracijama na teritoriji Republike Srbije 2022. godine; [http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023\\_10/SG\\_093\\_2023\\_002.htm](http://demo.paragraf.rs/demo/combined/Old/t/t2023_10/SG_093_2023_002.htm)

2022. godine bio u sredinama ovih velikih zagađivača (u mestima gde postoji nacionalni i lokalni monitoring): u aglomeracijama Pančevo, Smederevo i Kosjerić usled prekoračenja graničnih vrednosti suspendovanih čestica  $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$ ; u aglomeraciji Bor usled prekoračenja granične vrednosti  $SO_2$ , suspendovanih čestica  $PM_{10}$  i olova u  $PM_{10}$ ; u Pirotu zbog prekomernih koncentracija  $PM_{10}$ , a u Popovcu su prekoračene vrednosti  $PM_{10}$  i  $PM_{2,5}$ .<sup>260</sup> U Vrbasu, Prahou i Surdulici nije uspostavljen sistem monitoringa kvaliteta vazduha što i onemogućava praćenje uticaja industrijskog zagađenja.

Procenjuje se da će udeo emisije ugljen-dioksida u ukupnoj emisiji biti 18% u 2025. godini, a da će 2050. godine porasti na 22%.<sup>261</sup>

## Emisije u vode

Procenjuje se da udeo industrijskih otpadnih voda u ukupnim emisijama u životnu sredinu iznosi 19%.<sup>262</sup> Zbog specifičnih karakteristika otpadnih voda koje nastaju u procesu proizvodnje i/ili korišćenja zahvaćenih voda, značajan broj industrijskih pogona poseduje sopstvena postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda ili pred tretman otpadnih voda, u zavisnosti od toga da li effluent ispuštaju u vodotok ili u javni kanalizacioni sistem. Kvalitet i količine ispuštenih otpadnih voda iz industrijskih pogona u Republici Srbiji zavisi prvenstveno od primjenjenog tehnološkog procesa, obima proizvodnje, eventualne recirkulacije tehnoloških voda i dr. Generalno se može konstatovati da su industrijska postrojenja uglavnom pozicionirana u urbanim sredinama (aglomeracije) tako da većina industrijskih postrojenja otpadne vode ispušta u javnu kanalizacionu mrežu. Analiza pritiska od zagađenja prioritetnim i prioritetnim hazardnim supstancama pokazuje da su visoki i srednji pritisci takvog zagađenja identifikovani na 61 slivu vodnih tela i povezani su sa ekstraktivnom industrijom. Međutim, treba imati na umu da čak i niski specifični pritisci zagađenja prioritetnim i prioritetnim hazardnim supstancama mogu prouzrokovati

<sup>260</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za životnu sredinu (2023): Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2022. godine, str. 6 i 7, Beograd, 2022; <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/Vazduh2022.pdf>

<sup>261</sup> Ministarstvo rудarstva i energetike, Integrисани nacionalni energetski i klimatski plan Republike Srbije za period do 2030. sa vizijom do 2050. godine, str. 218, Beograd, decembar 2023. godine

<sup>262</sup> Uredba o utvrđivanju plana upravljanja vodama Republike Srbije do 2027. godine, <https://pravno-informacioni-sistem.rs/StGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2023/33/>

značajne uticaje ako je protok vodnog tela koje prima zagađenje mali. Zato se svi specifični pritisci zagađenja smatraju „moguće značajnim”, a uticaji su analizirani i korišćeni kao glavni kriterijum za procenu rizika.<sup>263</sup> Kao prioritetne i prioritetne hazardne supstance identifikovan je relativno mali broj vodnih tela sa značajnim pritiscima, odnosno uticajima. Od 2.816 analiziranih vodnih tela površinskih voda, identifikovano je 61 vodno telo u kojem zagađenje prioritetnim i prioritetnim hazardnim supstancama dovodi do „moguće značajnih” ili „značajnih uticaja”, a nije potvrđen nijedan odgovorni zagađivač, što ukazuje na potrebu za poboljšanjem monitoringa. Slivovi ovih vodnih tela se nalaze na području sa značajnim industrijskim ili rudarskim aktivnostima, deponijama i jalovištima.<sup>264</sup> Veoma značajan uticaj industrijskih otpadnih voda na podzemna vodna tela i na plitke izdani prisutan je na različitim lokacijama: oblast Požege i Arilja, u okolini reka Skrapež, Đetinja, Južna Morava i Moravica; oblast Bora i Majdanpeka, u okolini Borske reke, Peka, Timoka i Slatine; u Mačvi i većini vodnih tela podzemnih voda u centralnoj Šumadiji i duž reka Nišave, Južne Morave, Zapadne Morave i Velike Morave.<sup>265</sup>

## Industrijski otpad

Industrijski otpad jeste otpad iz bilo koje industrije ili s lokacije na kojoj se nalazi industrija, osim jalovine i pratećih mineralnih sirovina iz rudnika i kamenoloma, dok je opasan otpad onaj otpad koji po svom poreklu, sastavu ili koncentraciji opasnih materija može prouzrokovati opasnost po životnu sredinu i zdravlje ljudi i ima najmanje jednu od opasnih karakteristika utvrđenih posebnim propisima, uključujući i ambalažu u koju je opasan otpad bio ili jeste upakovan.

Količine otpada generisane u Republici Srbiji 2020. godine (u tonama), prema kategorijama iz Kataloga otpada. Nastalo je 142.028 t industrijskog neopasnog otpada i 17.974 t opasnog otpada.<sup>266</sup> Ukupno je nastalo 160.002 t industrijskog otpada, od čega 11,23% opasnog otpada.

---

<sup>263</sup> Ibid

<sup>264</sup> Ibid

<sup>265</sup> Ibid

<sup>266</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za životnu sredinu (2023): Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2022. godinu; <https://sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2024/10/ZivotnaSredina2022.pdf>

Grupa	Otpad	Količina (t)	
		NEOPASAN	OPASAN
03	Drvna industrija, papir, karton	51.991	
04	Kožarska, krznarska i tekstilna industrija	12.356	
05	Prerada nafte, prirodnog gasa i tretmana uglja	0,001	2.916
06	Neorganska hemijska industrija	149	1.660
07	Organska hemijska industrija	8.184	464
08	Premazi, lepkovi, zaptivaci i štamparske boje	1.483	1.414
09	Fotografska industrija	92	102
11	Zaštita metala i drugih materijala	1.256	1.751
12	Oblikovanje i površinska obrada metala i plastike	66.517	686
13	Otpadna ulja i ostaci tečnih goriva		8.981
<b>UKUPNO</b>		<b>142.028</b>	<b>17.974</b>

## Kvalitet zemljišta na lokacijama industrijskih preduzeća

Projektom Unapređenje međusektorskog upravljanja zemljištem kroz smanjenje pritisaka na zemljište i planiranje korišćenja zemljišta<sup>267</sup> identifikovane su i proučene 26 industrijske lokacije za koje se sumnja da su kontaminirane u skladu s projektnim kriterijumima iz Inventara koji vodi Agencija za zaštitu životne sredine. Ove lokacije se nalaze u zonama uticaja velikih industrijskih kompleksa, ali neki od njih više ne funkcionišu i ugašeni su u gradovima: Zrenjanin (HIP Petrohemija Elemir, „Radijator“), Kikinda (Industrija „Toza Marković“), Čačak (Fabrika papira „Papir pak“, Hemijska industrija „Lateks“), Niš (Elektronska industrija, Mašinska industrija), Prokuplje (Fabrika obojenih metala), Kraljevo (Fabrika vagona, Metalna industrija „Magnohrom“), Kragujevac (Metalna industrija Kragujevac, „Zastava“ kamioni, Proizvodnja delova automobila „21. oktobar“), Bor (Serbia ZiJin Copper), Zaječar (Kožarsko tekstilni kombinat), Trstenik (Prva petoletka), Sombor (Fabrika akumulatora),

<sup>267</sup> Agencija za zaštitu životne sredine, Ka dekontaminaciji zemljišta u Republici Srbiji, <https://degradacijazemljista.sepa.gov.rs/wp-content/uploads/2018/12/Ka-dekontaminaciji-zemljista.pdf>

Smederevo (HABIS železara), Kruševac (Hemiska industrija „Župa”), Užice (Valjaonica bakra „Sevojno”), Subotica (Hemiska industrija „Zorka”), Vladičin Han (Fabrika omotnog papira i ambalaže „POPA”), Surdulica (Deponija livačkog peska livnice „Mačkatica”), Prahovo (Hemiska industrija „Eliksir”), Loznica (Hemiska industrija „Viskoza”), Šabac („Zorka” obojeni metali). Preporučene su tehnologije remedijacije, ali proteklih godina je izostala njihova primena, prvenstveno zbog gašenja pogona, promena vlasnika ili preuzimanje od novih vlasnika i strateškog partnerstava države i inostranih kompanija.

## Integrисane dozvole

Sprovođenje Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine ostvaruje se izdavanjem integrisanih dozvole za postrojenja koja podležu ovoj obavezi. Ukupan broj postrojenja u Republici Srbiji koja podležu izdavanju integrisane dozvole je 220 (prema ažuriranom spisku Ministarstva za zaštitu životne sredine iz 2022. godine<sup>268</sup>). Od ovog broja industriji proizvodnje i prerade metala pripadaju 22 operatera, mineralnoj industriji 25 operatera, a hemijskoj industriji 11 operatera, što sve zajedno čini 26,4% od ukupnog broja svih operatera u Republici kojima je neophodno pribavljanje integrisane dozvole. Zaključno sa septembrom 2022 godine, 27% operatera iz oblasti industrije proizvodnje i prerade metala, 40% operatera iz oblasti mineralne industrije i 36% operatera iz oblasti hemijske industrije posedovalo je važeću integrisanu dozvolu. Prema novijim podacima Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu<sup>269</sup> do kraja 2023. godine izdate su integrisane dozvole za ukupno 47 postrojenja (svega 21% od celokupnog broja postrojenja koja imaju obavezu pribavljanja integrisane dozvole). Na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine<sup>270</sup> objavljena su rešenja 30 izdatih dozvola u periodu od 18. 3. 2014. do 7. 3. 2023, dok rešenja za još 17 izdatih integrisanih dozvola nisu dostupna na sajtu Ministarstva. Prema podacima iz odeljka Registar izdatih dozvola, od maja 2018. zaključno sa januarom 2024. godine operaterima je

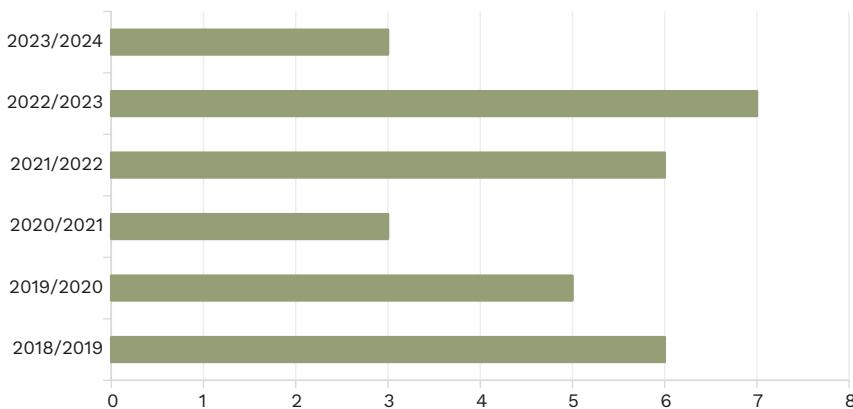
268 Ministarstvo zaštite životne sredine: [https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-10/spisak\\_.pdf](https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/2022-10/spisak_.pdf)

269 Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2024): Analiza sprovodenja Zakona o integrisanim sprečavanjem i kontroli zagađivanja životne sredine, str. 43; <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2024/03/Analiza-sprovodenja-Zakona-o-integrisanim-sprecavanju-i-kontroli-zagadjivanja-zivotne-sredine.pdf>

270 Ministarstvo zaštite životne sredine: <https://www.ekologija.gov.rs/obavestenja/integrisane-dozvole>

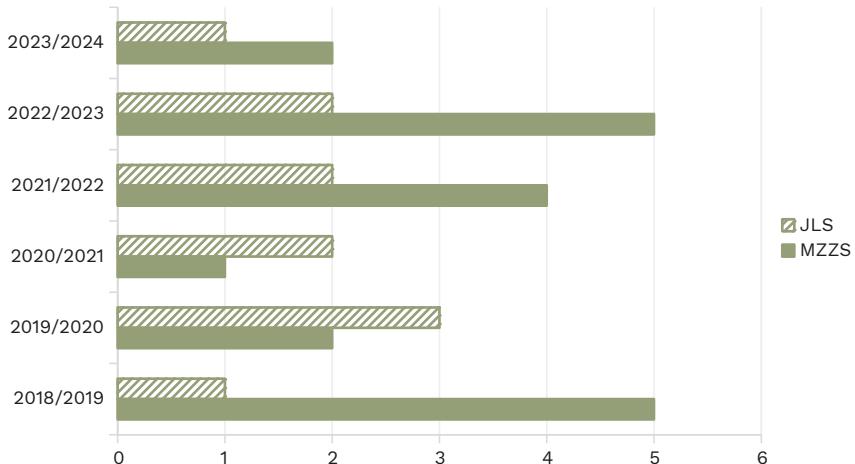
izdato ukupno 30 integrisanih dozvola (**Grafik 1**), od kojih su u odeljku Izdate dozvole na sajtu Ministarstva postavljena rešenja o izdavanju ukupno 18 dozvola. Pritom je ukupno 19 dozvola izdalo Ministarstvo zaštite životne sredine, dok su 11 dozvola izdale jedinice lokalne samouprave (**Grafik 2**). Od ukupnog broja izdatih dozvola za pomenuti period, 12 dozvola (40%) izdato je operaterima iz oblasti hemijske, mineralne (građevinske) i metalske (proizvodnja i prerada metala) industrije (**Grafik 3**), pri čemu je najveći broj dozvola iz ove grupe izdat operaterima iz oblasti građevinske industrije (devet dozvola, odnosno 30%). U Informatoru o radu Ministarstva zaštite životne sredine ažuriranom 17. 4. 2024. godine<sup>271</sup> navedeno je da su u prethodnoj godini izdate dve integrisane dozvole, a u tekućoj tri, ali o čemu nema podataka u Registru izdatih dozvola na sajtu Ministarstva.

**Grafik 1.** Broj ukupno izdatih integrisanih dozvola u izveštajnom periodu od 2018. do 2024. godine prema podacima Registra izdatih dozvola na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine

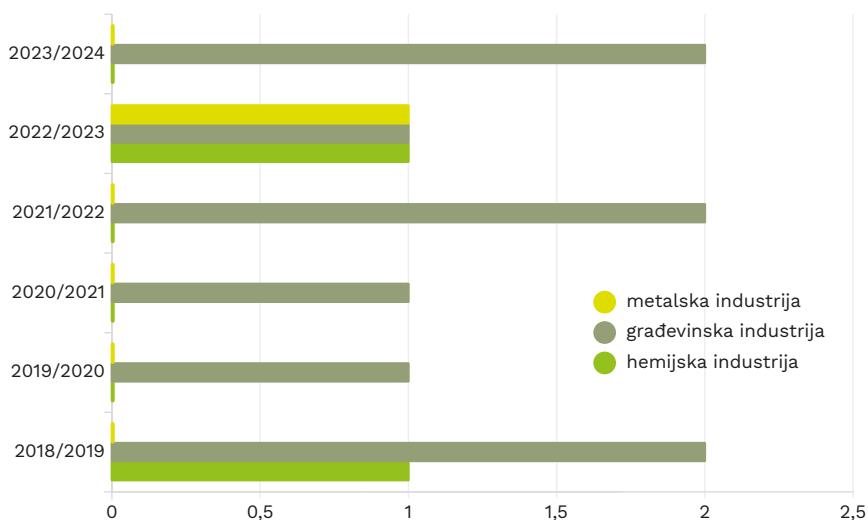


271 <https://informator.poverenik.rs/informator?org=39wpqDs5YGhfAHBjj>

**Grafik 2.** Broj integrisanih dozvola u izveštajnom periodu od 2018. do 2024. godine koje su izdali Ministarstvo zaštite životne sredine (MZZS) i jedinice lokalne samouprave (JLS), a prema podacima Registra izdatih dozvola na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine



**Grafik 3.** Broj izdatih integrisanih dozvola u izveštajnom periodu od 2018. do 2024. godine prema vrstama industrije kojima pripadaju operatori, a prema podacima Registra izdatih dozvola na sajtu Ministarstva zaštite životne sredine



U cilju efikasnog sprovođenja Evropske direktive o industrijskim emisijama u Srbiji, Centar za čistiju proizvodnju Tehnološko-metalurškog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Ministarstvo zaštite životne sredine i Švedska agencije za međunarodnu razvojnu saradnju razvili su treću fazu podrške implemen-taciji nacionalne regulative o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine kroz projekat „Zelena tranzicija – implementacija Direktive o industrijskim emisijama u Srbiji 2021–2027“.<sup>272</sup> Jedna od komponenti ovog projekta odnosi se na povećanje efikasnosti procesa izdavanja integrisanih dozvola kroz kompletiranje pravnog okvira u skladu s novim Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, pripremu tehničkih uputstava neophodnih za lakšu i efikasniju implementaciju novog Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, što je rezultiralo radnim i konsultativnim sastancima u toku 2023. godine,<sup>273</sup> kao i revizijom dva podzakonska akta u januaru 2024. godine u cilju pojednostavljenja procedure podnošenja zahteva i izrade integrisanih dozvola, kao i efikasnosti procesa izdavanja integrisanih dozvola.<sup>274</sup> U okviru ovog projekta planirano je i obezbeđenje podrške Ministarstvu zaštite životne sredine i drugim nadležnim organima u pripremi nacrta integrisanih dozvola za izabrane kompanije, kao i pružanje podrške operaterima u pripremi ili ažuriranju njihovog zahteva za integriranu dozvolu, pa su u toku 2022. godine održane radionice i obuke za zaposlene u Ministarstvu zaštite životne sredine na temu pregleda zahteva i izrade nacrta integrisane dozvole, kao i obuka o postupku izrade integrisanih dozvola.<sup>275</sup> Projekat takođe podržava Sektor za kontrolu i nadzor Ministarstva zaštite životne sredine, stvaranjem tima za kontrolu postrojenja koja podležu Direktivi o industrijskim emisijama od inspektora sa nacionalnog i pokra-jinskog i lokalnog nivoa. U okviru ovog projekta u toku 2022. i 2023. godine održana su dva modula obuka za inspektore u cilju njihovog obučavanja da sprovode posebne kontrole uslova propisanih integrisanim dozvolama. U okviru Projekata predviđena je izrada informacionog sistema o Direktivi o

---

<sup>272</sup> Projekat „Zelena tranzicija – implementacija Direktive o industrijskim emisijama u Srbiji 2021–2027“; <https://iedserbia.org/>

<sup>273</sup> <https://iedserbia.org/odrzan-radni-sastanak-o-izmenama-podzakonskih-akata-o-zahtevu-i-izgledu-integrisanih-dozvola/>

<sup>274</sup> <https://iedserbia.org/nova-podzakonska-akta-o-zahtevu-i-izgledu-integrisane-dozvole/>

<sup>275</sup> <https://iedserbia.org/odrzan-drugi-modul-obuke-za-inspektore-zastite-zivotne-sredine/>

industrijskim emisijama, čime bi se obezbedila efikasna platforma za praćenje i kontrolu integrisanih dozvola, kao i dostupnost ažuriranog nacionalnog registra dozvola zainteresovanoj javnosti.

U pogledu nadzora nad zaštitom životne sredine iz oblasti industrijskog zagađenja, prema Izveštaju o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine za 2023. godinu<sup>276</sup> inspektorji Odeljenja za zagađenja iz industrijskih objekata sproveli su ukupno 924 inspekcijska nadzora iz različitih oblasti zaštite životne sredine.

Organizacije civilnog društva su podnele više zahteva za pokretanje vanrednog inspekcijskog nadzora nad operaterima koja podležu obavezi pribavljanja integrisane dozvole na osnovu Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine podnošenjem zahteva za izdavanje integrisane dozvole.<sup>277</sup> Većina ovih pokušaja nije urodila plodom, s obzirom na to da su nadležni organi često odbijali zahteve za pokretanje vanrednog inspekcijskog nadzora, a takođe mnogi postupci koji su bili pokrenuti u tom pravcu nisu bili završeni ili su trajali preterano dugo, odnosno još uvek nisu okončani. Ovo ukazuje na potrebu unapređenja zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta, ali pre svega veću spremnost državnih organa za sprovođenje propisa o industrijskom zagađenju.

---

<sup>276</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine (2024): Izveštaj o radu 2023, inspekcija za zaštitu životne sredine, dostupno na: <https://www.ekologija.gov.rs/sites/default/files/inline-files/Godi%C5%A1nji%20Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20Inspekcije%20za%20za%C5%AAtitu%20%C5%BEivotne%20sredine%20za%202023.%20godinu.pdf>

<sup>277</sup> Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2024): Analiza sprovođenja Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine; <https://reri.org.rs/wp-content/uploads/2024/03/Analiza-sprovodenja-Zakona-o-integrisanom-sprecavanju-i-kontroli-zagadjivanja-zivotne-sredine.pdf>

# Finansiranje

Direktiva o industrijskim emisijama (DIE) se smatra jednom od najzahtevnijih za sprovođenje, jer će puno sprovođenje DIE i zakonskih propisa Srbije na osnovu nje od operatera zahtevati znatne finansijske investicije. Očekuje se da će privatni sektor obezbediti potrebne investicije za usklađivanje s direktivama iz ove oblasti.

Državna administracija nije predvidela nikakva sredstva za sprovođenje ovog dela pravnih tekovina EU, osim za jačanje administrativnih kapaciteta u nadležnim organima. Ocenjujući Predlog zakona o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu Fiskalni savet<sup>278</sup> je preporučio Vladi da u narednim godinama znatno više sredstava usmerava u oblast životne sredine, a u kojoj je kvalitet infrastrukture još uvek nezadovoljavajući. U svom Mišljenju na revidiranu fiskalnu strategiju za 2024. godinu sa projekcijama za 2025. i 2026. godinu<sup>279</sup> Fiskalni savet ocenjuje da je loše urađen sistem zarada i zaposlenosti u javnom sektoru ozbiljnije negativno utiče na kvalitet javnih usluga i u oblasti zaštite životne sredine.

---

278 Fiskalni savet: Ocena Predloga Zakona o budžetu Republike Srbije za 2024. godinu, dostupno na: [https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2023/FS\\_Rezime\\_Ocena\\_budzeta\\_2024.pdf](https://www.fiskalnisavet.rs/doc/ocene-i-misljenja/2023/FS_Rezime_Ocena_budzeta_2024.pdf)

279 Fiskalni savet, Mišljenje na revidiranu fiskalnu strategiju za 2024. godinu sa projekcijama za 2025. i 2026. godunu; <https://www.fiskalnisavet.rs/ocene-i-misljenja.php>

# Preporuke

## Strateški i zakonodavni okvir

- 1.** U celosti implementirati Direktivu o industrijskim emisijama (DIE), posebno kroz izmene i dopune Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i drugih propisa, uskladiti Zakon o planiranju i izgradnji s međunarodnim standardima; usvojiti Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA) i Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (SEA); dosledno primeniti Program zaštite vazduha.
- 2.** U pripremi izmena i dopuna Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine urediti sveobuhvatnu i objektivnu analizu njegove dosadašnje primene i sprovesti sveobuhvatan i participativan konsultativni proces.
- 3.** Nadležni organi treba da ubrzaju izdavanje integrisanih dozvola i implementiraju Akcioni plan za razvoj administrativnih kapaciteta, da unaprede sve administrativne postupke u postupku donošenja i kontrole integrisanih dozvola, kao i da povećaju kapacitete na svim nivoima administrativnog upravljanja, uključujući i inspekcije.

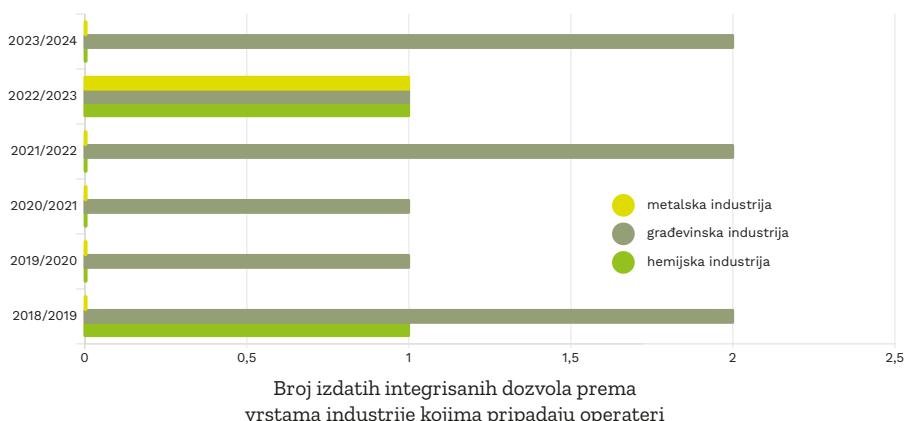
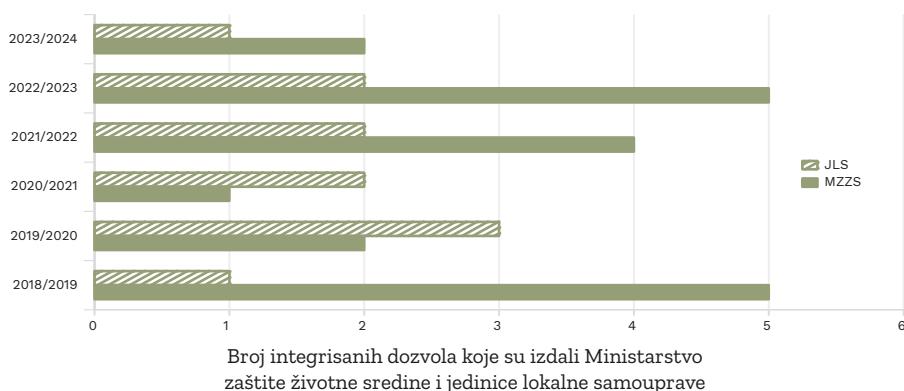
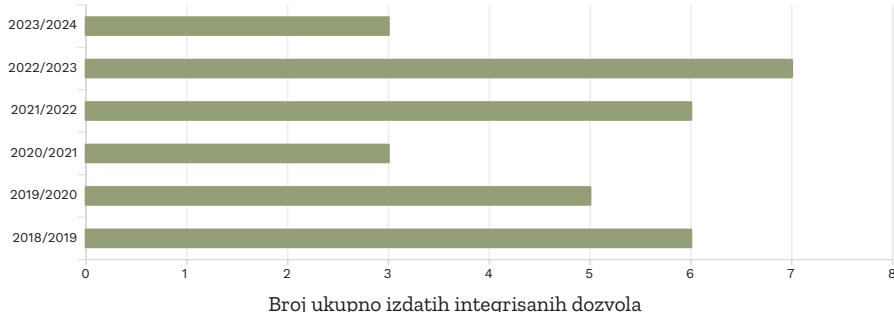
## Sprovodenje propisa

- 4.** Ojačati kapacitete lokalnih zajednica za primenu propisa kako u oblasti industrijskog zagađenja tako i u celini oblasti zaštite životne sredine.
- 5.** Unaprediti postojeći javni registar izdatih dozvola kako bi bio ažurniji i precizniji, a ažurirane informacije dostupne zainteresovanoj javnosti.

- 6.** Razviti jedinstven elektronski sistem za podršku administrativnim procedurama za izdavanje i kontrolu integrisanih dozvola, koji bi značajno povećao efikasnost samog procesa.
- 7.** Ojačati sistem monitoringa kvaliteta vode, vazduha i zemljišta u zonama uticaja industrijskih objekata.
- 8.** Edukovati privredu, stručne institucije, OCD i građane o industrijskim emisijama i obezbediti pravovremeno i objektivno informisanje javnosti.
- 9.** Povećati učešće javnosti u postupku izdavanja integrisanih dozvola i unaprediti komunikacija između nadležnih organa i javnosti.



# INDUSTRIJSKO ZAGAĐENJE





# Izvori i prilozi

- Beogradska otvorena škola (2023): Jaćović, J., Pajović, M. i Dizdarević, D. CBAM: porez na ugljenik, ko ne plati na mostu platiće na čupriji
- Fiskalni savet (2017): Lokalne javne finansije: problemi, rizici i preporuke
- Fiskalni savet (2018): Investicije u zaštitu životne sredine: društveni i fiskalni prioritet
- Koalicija 27 (2018): Poglavlje 27 u Srbiji: Izveštaj o (ne)napretku
- Ministarstvo za evropske integracije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene
- Ministarstvo za evropske integracije (2023): Izveštaj o sprovodenju nacionalnog programa za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije, za treće tromeseče 2023. godine
- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (2023): Izveštaj o obavljanju komunalnih delatnosti na teritoriji Republike Srbije u 2022. godini
- Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine (2023): Izveštaj o upravljanju otpadom u Republici Srbiji za period od 2011. do 2022. godine
- Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine (2023): Izveštaj o stanju životne sredine u Republici Srbiji za 2022. godinu
- Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za životnu sredinu (2023): Godišnji izveštaj o stanju kvaliteta vazduha u Republici Srbiji 2022. godine
- Ministarstvo zaštite životne sredine (2024): Izveštaj o radu Inspekcije za zaštitu životne sredine za 2023. godinu
- Ministarstvo zaštite životne sredine: Plan inspekcijskog nadzora za 2023. godinu
- Ministarstvo zaštite životne sredine (2022): Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte
- Ministarstvo zaštite životne sredine (2023): Pravilnik o monitoringu i izveštavanju o emisijama gasova sa efektom staklene bašte
- Ministarstvo zaštite životne sredine (2022): Pravilnik o podacima o ekonomičnosti potrošnje goriva i emisijama CO<sub>2</sub> iz novih putničkih vozila
- Ministarstvo zaštite životne sredine (2023): Pravilnik o sadržini Nacionalnog inventara gasova sa efektom staklene bašte i Nacionalnog izveštaja o inventaru gasova sa efektom staklene bašte
- Ministarstvo zdravlja Republike Srbije sektor za inspekcijske poslove odeljenje sanitarno inspekcije (2024): Izveštaj o radu odeljenja sanitarno inspekcije za 2023. godinu
- Narodna skupština Republike Srbije (2021): Zakon o klimatskim promenama
- Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti (2024): Izveštaj o radu Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti za 2023. godinu
- Regularni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2024): Analiza sprovođenja Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagadživanja životne sredine

- Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2024): Božanić, D., Kukolj, S. i Popović, M. *Analiza zakona o klimatskim promenama – Treća godina sprovođenja Zakona o klimatskim promenama u Republici Srbiji*
- Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2024): Rajić, J. i Kukolj, S. *Analiza Zakona o korišćenju obnovljivih izvora energije*
- Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (2023): Smernice za klimatske promene i ljudska prava
- Republički zavod za statistiku (2023): Bruto domaći proizvod, 2022.
- Republički zavod za statistiku (2024): Seča drveta, 2023.
- Republički zavod za statistiku (2024): Štete u šumama, 2023.
- Republički zavod za statistiku (2024): Podizanje i gajenje šuma, 2023.
- Vlada Republike Srbije (2023): Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade 2023–2026.
- Vlada Republike Srbije (2024): Izlaganje programa Vlade Republike Srbije kandidata za predsednika Vlade Miloša Vučevića
- Vlada Republike Srbije (2011): Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju
- Vlada Republike Srbije (2018): Plan rada Vlade za 2018. godinu
- Vlada Republike Srbije (2023): Plan rada Vlade za 2023. godinu
- Vlada Republike Srbije (2019): Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Međuvladinu konferenciju o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji za Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene
- Vlada Republike Srbije (2023): Strategija niskougljeničnog razvoja Srbije za period od 2023. do 2030. godine sa projekcijama do 2050. godine
- Vrhovno javno tužilaštvo (2024): Rad javnih tužilaštava na suzbijanju kriminaliteta i zaštititi ustavnosti i zakonitosti u 2023. godini
- Zaštitnik građana (2024): Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2023. godinu

# Prilog 1

## Lista skraćenica i akronima

<b>AP</b>	Autonomna pokrajina
<b>BDP</b>	bruto domaći proizvod
<b>BPR</b>	(engl. Biocidal Product Regulation) Evropska uredba o biocidnim proizvodima
<b>BOŠ</b>	Beogradska otvorena škola
<b>BUR</b>	(engl. Biennial Update Report) dvogodišnji ažurirani izveštaj
<b>CBAM</b>	(engl. Carbon Border Adjustment Mechanism) porez na uvozni ugljenik
<b>CIE</b>	Centralna i Istočna Evropa
<b>CITES</b>	(engl. the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore
<b>CLP</b>	(engl. Classification, Labelling and Packaging) Uredba o klasifikaciji, obeležavanju i pakovanju hemikalija
<b>CNOSSOS</b>	(engl. Common Noise Assessment Methods) zajedničke metode za procenu buke
<b>CO<sub>2</sub></b>	ugljen-dioksid
<b>CEP</b>	Centar za evropske politike
<b>dB</b>	decibel
<b>DIE</b>	Direktiva o industrijskim emisijama
<b>EC</b>	(engl. European Commission) Evropska komisija
<b>EIA</b>	(engl. Environmental Impact Assessment) Procena uticaja na životnu sredinu

<b>EU</b>	(engl. European Union) Evropska unija
<b>EU ETS</b>	(engl. EU Emission Trading System) Sistem trgovine emisijama Evropske unije
<b>EUR</b>	(engl. euro) oznaka za valutu evro
<b>EUTR</b>	(engl. EU Timber Regulation) Uredba Evropskog parlamenta i Saveta o utvrđivanju obaveza privrednih subjekata koji stavlaju na tržište drvo i proizvode od drveta
<b>EZ</b>	Energetska zajednica
<b>FLEG</b>	(engl. Forest Law Enforcement, Governance and Trade) Uredba o sprovodenju zakona, upravljanju i trgovini u području šuma
<b>GEF</b>	(engl. Global Environment Facility) Globalni fond za životnu sredinu
<b>GHG</b>	(engl. Greenhouse Gas) gasovi sa efektom staklene baštne
<b>GZZJZ</b>	Gradski zavod za javno zdravlje
<b>IPPC</b>	(engl. Integrated pollution prevention and control) Integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja
<b>INEKP</b>	Integrisani nacionalni energetski i klimatski plan
<b>INSPIRE</b>	(engl. Infrastructure for Spatial Information in the European Community) uspostavljanje infrastrukture prostornih informacija u Evropskoj zajednici
<b>IPA</b>	(engl. The Instrument for Pre-Accession Assistance) instrument za prepristupnu pomoć
<b>IPPC</b>	(engl. Integrated Pollution Prevention and Control) Integrisana prevencija i kontrola zagađenja (Direktiva)
<b>IUCN</b>	(engl. International Union for Conservation of Nature) Međunarodna unija za zaštitu prirode
<b>JKP</b>	javno komunalno preduzeće
<b>JP</b>	javno preduzeće
<b>JSL</b>	jedinica lokalne samouprave
<b>KfW</b>	Nemačka razvojna banka
<b>LULUCF sektor</b>	(eng. Land Use, Land-Use Change and Forestry) Sektor korišćenja zemljišta, prenamene korišćenja zemljišta i šumarstva

<b>MGSI</b>	Ministarstvo građevine, saobraćaja i infrastrukture
<b>MHE</b>	male hidroelektrane
<b>MIFP</b>	(engl. Multiannual Investment and Financing Plan) Višegodišnji investicioni i finansijski plan
<b>MMR</b>	(engl. monitoring mechanism regulation) Mehanizam monitoringa i izveštavanja
<b>MRV framework</b>	(engl. Monitoring, Reporting and Verification) sistem monitoringa, izveštavanja i verifikacije
<b>MZŽZ</b>	Ministarstvo zaštite životne sredine
<b>NC</b>	(engl. National Communications) Nacionalni izveštaj
<b>NDCs</b>	(engl. Nationally Determined Contribution) Nacionalno određeni doprinos smanjenju emisija gasova
<b>NEAS</b>	(engl. National Environmental Approximation Strategy) Nacionalna strategija aproksimacije u oblasti životne sredine
<b>NERP</b>	(engl. National Emission Reduction Plan) Nacionalni plan za smanjenje emisija
<b>NO<sub>2</sub></b>	azot-dioksid
<b>NPAA</b>	(engl. National Programme for the Adoption of the Acquis) Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije
<b>NSRS</b>	Narodna skupština Republike Srbije
<b>O<sub>3</sub></b>	ozon
<b>OCD</b>	organizacija civilnog društva
<b>OEBS</b>	Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju
<b>OIE</b>	obnovljivi izvori energije
<b>PM<sub>10</sub></b>	(engl. particulate matter up to 10 micrometers) suspendovane čestice veličine do 10 mikrometara
<b>PM<sub>2,5</sub></b>	(engl. particulate matter up to 2.5 micrometers) suspendovane čestice veličine do 2,5 mikrometara
<b>POPs</b>	(engl. Persistent Organic Pollutants) dugotrajne organske zagađujuće supstance

<b>PPOV</b>	postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda
<b>PU</b>	procena uticaja na životnu sredinu
<b>RCC</b>	(engl. <i>The Regional Cooperation Council</i> ) Regionalni savet za saradnju
<b>RERI</b>	(engl. <i>Renewables and Environmental Regulatory Institute</i> ) Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu
<b>REACH</b>	(engl. <i>Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals</i> ) Evropska uredba o registraciji, evaluaciji, autorizaciji i ograničenjima hemikalija
<b>RHMZ</b>	Republički hidrometeorološki zavod
<b>RS</b>	Republika Srbija
<b>RSD</b>	srpski dinar
<b>RZS</b>	Republički zavod za statistiku
<b>SEA</b>	(engl. <i>Strategic Environmental Assessment</i> ) Strateška procena uticaja na životnu sredinu
<b>SEPA</b>	(engl. <i>Serbian Environmental Protection Agency</i> ) Agencija za zaštitu životne sredine
<b>SO<sub>2</sub></b>	sumpor-dioksid
<b>SPU</b>	strateška procena uticaja na životnu sredinu
<b>UN</b>	(engl. <i>United Nations</i> ) Ujedinjene nacije
<b>UNECE</b>	(engl. <i>The United Nations Economic Commission for Europe</i> ) Ekonomski komisija Ujedinjenih nacija
<b>UNEP</b>	(engl. <i>The United Nations Environment Programme</i> ) Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu
<b>UNDP</b>	(engl. <i>United Nations Development Programme</i> ) Program Ujedinjenih nacija za razvoj
<b>UNFCCC</b>	(engl. <i>United Nations Framework Convention on Climate Change</i> ) Okvirna konvencija Ujedinjenih nacija o promeni klime
<b>VRS</b>	Vlada Republike Srbije
<b>ZŽS</b>	zaštita životne sredine

## Prilog 2

Uporedna tabela preporuka: 2023. i 2024. godina

**Legenda:**  nije usvojena  delimično  jeste usvojena

### **Horizontalno zakonodavstvo**

#### Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja

Status Komentar

#### Preporuka za 2024. godinu

Poboljšati kvalitativno procese strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) usvajanjem novog Zakona o PU i Zakona o SPU, kao i potrebnih podzakonskih akata.



Uskladiti Listu I (projekti za koje je neophodna procena uticaja) i Listu II (projekti za koje se može zahtevati procena uticaja) sa Aneksima I i II Direktive 2011/92/EU.



Utvrđiti listu planova i programa za koje je obavezna strateška procena uticaja na životnu sredinu i listu planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu.



Poboljšati kvalitativno procese strateške procene uticaja na životnu sredinu (SPU) i procene uticaja na životnu sredinu (PU) usvajanjem novog Zakona o PU i Zakona o SPU, kao i potrebnih podzakonskih akata.

Uskladiti Listu I (projekti za koje je neophodna procena uticaja) i Listu II (projekti za koje se može zahtevati procena uticaja) sa Aneksima I i II Direktive 2011/92/EU.

Utvrđiti listu planova i programa za koje je obavezna strateška procena uticaja na životnu sredinu i listu planova i programa za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovođenju javnih rasprava unapređenjem obaveštavanja javnosti putem interneta. Unaprediti funkcionalnost portala eKonsultacije.gov.rs tako da bude prilagođena prosečnom korisniku (pristup dokumentima, informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).



Unapređen je veb-sajt, ali je još uvek rano za procenu pristupačnosti korisnicima, odnosno dostupnosti svih potrebnih informacija i blagovremennog obaveštavanja javnosti.

Obezbediti transparentno i pravovremeno informisanje javnosti o sprovođenju javnih rasprava unapređenjem obaveštavanja javnosti putem interneta. Unaprediti funkcionalnost e-Konsultacija tako da bude prilagođena prosečnom korisniku (pristup dokumentima, informacije o početku, trajanju i mestu održavanja javnih rasprava itd.).

Osigurati puno sprovođenje Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (8/2019-79) u sektoru zaštite životne sredine.



Osigurati puno sprovođenje Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (8/2019-79) u sektoru zaštite životne sredine.

Primenjivati u potpunosti Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu, prilikom izrade studija o proceni uticaja na životnu sredinu.



Primenjivati u potpunosti Pravilnik o sadržini zahteva o potrebi procene uticaja i sadržini zahteva za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja na životnu sredinu, prilikom izrade studija o proceni uticaja na životnu sredinu.

Obezbediti uključivanje procene kumulativnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu.



Obezbediti uključivanje procene kumulativnog uticaja u studije procene uticaja na životnu sredinu.

Uspostaviti praksu kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i reviziju studija svakih pet godina.



Uspostaviti praksu kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, kao i reviziju studija svakih pet godina.

Pooštiti kaznene odredbe za zagadživanje životne sredine, i naročito dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS”, br. 97/08).



Pooštiti kaznene odredbe za zagadživanje životne sredine, i naročito dosledno primenjivati Zakon o odgovornosti pravnih lica za krivična dela („Službeni glasnik RS”, br. 97/08).

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status   Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Tokom trajanja pandemije COVID-19 obezbediti punu primenu Arhuske konvencije u pogledu prava građana da učestvuju u donošenju odluka, pravu na informacije o životnoj sredini i pravu na pristup pravnoj zaštiti. Sve procese donošenja odluka (usvajanja planova, programa, javnih politika, zakonskih rešenja, odobravanje projekata koji mogu uticati na životnu sredinu) u kojima se krše prava građana je neophodno odložiti dok se ne steknu epidemiološki uslovi za sprovođenje ovih procesa, u skladu sa zakonima Republike Srbije i Arhuskom konvencijom.



Preporuka se ukida –  
pandemija je okončana.

n/a

# Kvalitet vazduha

## Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja

Status Komentar

Preporuka za 2024. godinu

Otpočeti proces uspostavljanja obavezujućih standarda za uređaje za sa-gorevanje malih snaga koji se koriste u domaćinstvima (šporete i peći na čvrsta goriva) u skladu s Direktivom o eko-dizajnu 2009/125/EC. Imajući u vidu učestalost korišćenja neefikasnih šporeta i peći na čvrsto gorivo u domaćinstvima, potrebno je razmotriti ubrzane rokove za transponovanje ove direktive.



Potrebno je obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na nacionalnom i lokalnom nivou.



Potrebno je obezbediti da nadležne institucije sprovode propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i za obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.



U mesečne informacije o detektovanim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i informacije o analizatorima koji nisu radili tog meseca.



Problemi sa omogućavanjem učešća građana u ovim procesima i dalje postoje, što se vidi iz primera Grada Beograda, gde izostaje sistemsko izveštavanje o sprovedenim merama.

I dalje se kasni sa usvajanjem politika zaštite vazduha, što se vidi na primeru Grada Valjeva, koje nakon nekoliko izmena i dopuna i dalje nema važeći Plan kvaliteta vazduha.

Otpočeti proces uspostavljanja obavezujućih standarda za uređaje za sa-gorevanje malih snaga koji se koriste u domaćinstvima (šporete i peći na čvrsta goriva) u skladu s Direktivom o eko-dizajnu 2009/125/EC. Imajući u vidu učestalost korišćenja neefikasnih šporeta i peći na čvrsto gorivo u domaćinstvima, potrebno je razmotriti ubrzane rokove za transponovanje ove direktive.

Potrebno je obezbediti učešće građana u donošenju dokumenata koji se tiču kvaliteta vazduha na nacionalnom i lokalnom nivou.

Potrebno je obezbediti da nadležne institucije sprovode propise vezane za zakonske rokove za uspostavljanje javnih politika o kvalitetu vazduha, propise vezane za merenje kvaliteta vazduha, razmenu informacija o kvalitetu vazduha i za obaveze preuzete međunarodnim ugovorima.

Uključivanje informacija o analizatorima koji nisu radili tokom meseca u mesečne izveštaje o prekoračenju graničnih vrednosti (GV) može unaprediti kvalitet podataka, transparentnost i pouzdanost izveštaja.

U mesečne informacije o detektovanim prekoračenjima satnih i dnevnih graničnih vrednosti (GV) neophodno je uključiti i informacije o analizatorima koji nisu radili tog meseca.

Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja	Status	Komentar	Preporuka za 2024. godinu
Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreže za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.		Primetan je pad efikasnosti, odnosno stepena realizacije merenja u državnoj mreži za monitoring kvaliteta vazduha. Primedbe na kvalitet monitoringa u lokalnoj mreži takođe i dalje stoje.	Odgovorni akteri za monitoring kvaliteta vazduha treba da obezbede kvalitetno održavanje sistema za merenje i dostupnost podataka, kao i finansiranje neometanog kvalitetnog rada mreže za praćenje kvaliteta vazduha, naročito za urbane aglomeracije poput Beograda.
Lokalne samouprave/gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost i da omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.		Primetan je pomak na veb-stranicama određenih jedinica lokalne samouprave.	Lokalne samouprave/gradovi treba da poboljšaju kvalitet i vidljivost i da omoguće javnosti jednostavan pristup podacima o kvalitetu vazduha, koje dobijaju od lokalnih mreža za monitoring.
Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.			Obezbediti finansiranje i adekvatne uslove za neometan rad inspekcije, u skladu sa ovlašćenjima.
Uvesti kriterijum energetskog siromaštva u sprovođenje konkursa za dodelu subvencija domaćinstvima za sanaciju objekata i smanjenje zagađenja poreklom iz individualnih ložišta, na takav način da domaćinstva u stanju energetskog siromaštva dobiju veći procenat subvencije ili da se mere sanacije objekata građana u stanju energetskog siromaštva sprovode u potpunosti o trošku države i jedinica lokalne samouprave.		Od ove godine, Ministarstvo rудarstva i energetike u okviru projekta kofinansiranja mera energetske sanacije domaćinstava ima posebnu liniju za socijalno ugrožena domaćinstva, kroz koju se sanacija ovih domaćinstava finansira u iznosu od 90% iz javnih sredstava, ali jedinice lokalne samouprave nisu imale obavezu da se prijave za dobijanje ovih sredstava.	n/a

## Nove preporuke

- U okviru Javnog poziva za dodelu sredstava za finansiranje Programa energetske sanacije porodičnih kuća i stanova koji sprovode jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, koji raspisuje Ministarstvo rударства i energetike, uvesti obavezu za jedinice lokalne samouprave da deo sredstava opredeljuju za socijalno ugrožene građane.



# Upravljanje otpadom

## Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja

Status Komentar

Preporuka za 2024. godinu

Obezbediti partnerski odnos s civilnim i privrednim sektorom prilikom donošenja propisa i jasnu komunikaciju s javnošću.



Unaprediti pravni okvir kako bi se omogućila efikasna primena principa produžene odgovornosti i načela „zagadivač plaća”.



Uskladiti regionalne i lokalne planove upravljanja otpadom sa strateškim dokumentima na nacionalnom nivou.



Novi regionalni i lokalni planovi koji su u skladu s Programom upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period od 2022. do 2031. godine

Obezbediti partnerski odnos s civilnim i privrednim sektorom prilikom donošenja propisa i jasnu komunikaciju s javnošću.

Usvojiti strategiju upravljanja otpadnim muljem u Srbiji.



U septembru 2023. godine usvojena je Strategija upravljanja otpadnim muljem.

Unaprediti pravni okvir kako bi se omogućila efikasna primena principa produžene odgovornosti i načela „zagadivač plaća”.

Usvojiti Nacrt plana prevencije nastajanja otpada.



Usvojiti Nacrt plana prevencije nastajanja otpada.

Uključiti industriju u primeunu cirkularne ekonomije.



Uključiti industriju u primeunu cirkularne ekonomije.

Doneti propis koji će regulisati predaju opasnog otpada od strane fizičkog lica ovlašćenim operaterima.



U toku 2023. godine usvojene su izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom.

Doneti propis koji će regulisati predaju opasnog otpada od strane fizičkog lica ovlašćenim operaterima.

Doneti novi Zakon o upravljanju otpadom.



Nije primenljiva

Proširenjem obuhvata prikupljanja komunalnog otpada na 100% i pojačanim inspekcijskim nadzor sprečiti dalji nastanak divljih deponija.



Na dan 25. 5. 2023. prijavljeno ukupno 2.689 divljih deponija.

Proširenjem obuhvata prikupljanja komunalnog otpada na 100% i pojačanim inspekcijskim nadzor sprečiti dalji nastanak divljih deponija.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Radi sprečavanje nastanka požara i zagađenja životne sredine, vesti obavezu monitoringa (vode, vazduha, zemljišta) na svim deponijama komunalnog otpada.



Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i posledicama koje neadekvatno upravljanje otpadom ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.



Zbog očekivane zabrane izvoza opasnog otpada, rešiti zbrinjavanje opasnog otpada nastalog u Republici Srbiji.



Ukoliko ga nije moguće vesti, obezbediti kapacitete za tretman i trajno skladишtenje opasnog otpada.



Uvesti intenzivniji inspekcijski nadzor nad implementacijom Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.



Napraviti jedinstvenu metodologiju prikupljanja i slanja podataka Republičkom заводу за statistiku i Agenciji za zaštitu životne sredine i obezbediti pouzdanost dobijenih podataka.



Sistemski urediti upravljanje tekstilnim otpadom. Organizovati odvojeno sakupljanje tekstilnog otpada i obezbediti da sakupljeni tekstilni otpad ne završi na deponijama ili u spalionicama.



Obezbediti primenu Zakona o upravljanju otpadom u praksi.



Radi sprečavanje nastanka požara i zagađenja životne sredine, vesti obavezu monitoringa (vode, vazduha, zemljišta) na svim deponijama komunalnog otpada.

Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i posledicama koje neadekvatno upravljanje otpadom ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

Zbog očekivane zabrane izvoza opasnog otpada, rešiti zbrinjavanje opasnog otpada nastalog u Republici Srbiji.

Ukoliko ga nije moguće vesti, obezbediti kapacitete za tretman i trajno skladишtenje opasnog otpada.

Uvesti intenzivniji inspekcijski nadzor nad implementacijom Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.

Napraviti jedinstvenu metodologiju prikupljanja i slanja podataka Republičkom заводу за statistiku i Agenciji za zaštitu životne sredine i obezbediti pouzdanost dobijenih podataka.

Sistemski urediti upravljanje tekstilnim otpadom. Organizovati odvojeno sakupljanja tekstilnog otpada i obezbediti da sakupljeni tekstilni otpad ne završi na deponijama ili u spalionicama.

Obezbediti primenu Zakona o upravljanju otpadom u praksi.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Osigurati merenje količina i određivanje morfološkog sastava prikupljenog komunalnog otpada kroz kontrolu primene Zakona o upravljanju otpadom i podršku za nabavku neophodnih vaga na lokacijama nesanitarnih deponija, kao i obuku zaposlenih u komunalnim preduzećima za primenu Pravilnika o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave.<sup>280</sup>



Prema Nacionalnoj strategiji upravljanja otpadom iz 2003. i 2010. godine predviđeno je zatvaranje i rekultivacija postojećih smetlišta i izgradnja 29 regionalnih sanitarnih deponija, sa centrima za separaciju reciklablnog otpada i transfer stanica. Do sada je izgrađeno 12 sanitarnih deponija.

Osigurati merenje količina i određivanje morfološkog sastava prikupljenog komunalnog otpada kroz kontrolu primene Zakona o upravljanju otpadom i podršku za nabavku neophodnih vaga na lokacijama nesanitarnih deponija, kao i obuku zaposlenih u komunalnim preduzećima za primenu Pravilnika o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave.<sup>281</sup>

Neophodno je uspostaviti sistem kontrole uvoza, izvoza i tranzita prekograničnog kretanja otpada.



Postoji izvoz velikih količina otpada za koje u Srbiji postoje prerađivački kapaciteti. U 2023. godini nastavlja se trend uvoza i izvoza istih vrsta otpada, kao što su npr. metali i otpadni papir; čak i uvoz iz istih zemalja u koje je i otpad izvezen.

Neophodno je uspostaviti sistem kontrole uvoza, izvoza i tranzita prekograničnog kretanja otpada.

Uvođenje ekonomskih instrumenata za smanjenje otpada koji bez tretmana odlazi na deponije.



Uvođenje ekonomskih instrumenata za smanjenje otpada koji bez tretmana odlazi na deponije.

Doneti konačnu odluku u vezi sa uvođenjem depozitnog sistema.



U toku 2023. godine u Srbiji nije uveden depozitni sistem.

Doneti konačnu odluku u vezi sa uvođenjem depozitnog sistema.

Uvesti ambrela osiguranje operatorima opasnog otpada kako bi, u slučaju oduzimanja dozvole, osiguranje snosilo troškove sanacije opasnog otpada i nastale štete.



-

Uvesti ambrela osiguranje operatorima opasnog otpada kako bi, u slučaju oduzimanja dozvole, osiguranje snosilo troškove sanacije opasnog otpada i nastale štete.

280 „Službeni glasnik RS”, br. 14/2020.

281 „Službeni glasnik RS”, br. 14/2020.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Usvojiti podzakonski akt koji će definisati naknadu za uvoz lekova i njihovo stavljanje na tržište zbog postojanja verovatnoće da ti lekovi nakon isteka roka upotrebe postanu opasan otpad.



Usvojiti podzakonski akt koji će definisati naknadu za uvoz lekova i njihovo stavljanje na tržište zbog postojanja verovatnoće da ti lekovi nakon isteka roka upotrebe postanu opasan otpad.

Obezbediti transparentnost i laku dostupnost podataka o troškovima izgradnje infrastrukture u oblasti upravljanja otpadom (regionalnih centara, deponija, opreme itd.) i izvorima finansiranja.



Prema Nacionalnoj strategiji upravljanja otpadom iz 2003. i 2010. godine predviđeno je zatvaranje i rekultivacija postojećih smetlišta i izgradnja 29 regionalnih sanitarnih deponija, sa centrima za separaciju reciklabilnog otpada i transfer stanica. Do sada je izgrađeno 12 sanitarnih deponija.

Obezbediti transparentnost i laku dostupnost podataka o troškovima izgradnje infrastrukture u oblasti upravljanja otpadom (regionalnih centara, deponija, opreme itd.) i izvorima finansiranja.

Obezbediti realno finansiranje troškova: prikupljanja, transporta, tretmana i deponovanja otpada, po principu „zagadivač plaća”.



Obezbediti realno finansiranje troškova: prikupljanja, transporta, tretmana i deponovanja otpada, po principu „zagadivač plaća”.

Kako bi se izbeglo prebacivanje troškova s potrošača na građane, obezbediti da se troškovi upravljanja otpadom uključe u cenu proizvoda i usluga.



Kako bi se izbeglo prebacivanje troškova s potrošača na građane, obezbediti da se troškovi upravljanja otpadom uključe u cenu proizvoda i usluga.

Umesto kreditnih aranžmana, obezbediti kapacitete i političku volju za korišćenje dostupnih EU fondova i bespovratnih sredstava za izgradnju infrastrukture.



Umesto kreditnih aranžmana, obezbediti kapacitete i političku volju za korišćenje dostupnih EU fondova i bespovratnih sredstava za izgradnju infrastrukture.

Mogućnosti (subvencije) za otvaranje malih preduzeća koja će se baviti reciklažom ambalažnog otpada na lokalnu.



Mogućnosti (subvencije) za otvaranje malih preduzeća koja će se baviti reciklažom ambalažnog otpada na lokalnu.

## Nove preporuke

- Unaprediti postojeći sistem prikupljanja podataka i unaprediti njihovu pouzdanost.
- Uvesti nezavisan Fond za zaštitu životne sredine koji bi raspolagao sredstvima naplaćenim od eko-taksi.
- Obezbediti finansijsku podršku civilnom sektoru.
- Obezbediti transparentnost procesa finansiranja projekata u oblasti upravljanja otpadom.



# Kvalitet vode

## Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja

### Status Komentar

### Preporuka za 2024. godinu

Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi s prime-nom EU direktiva.



Postavljena je osnova u Planu upravljanja vodama.

Integracija direktiva o prirodi (Direktiva o pticama i Direktiva o staništima) u oblast upravljanja vodama. Potrebna je bolja koordinacija između sektora za upravljanje vodama i sektora za zaštitu životne sredine u vezi s prime-nom EU direktiva.

Razvoj konkretnog plana i mera za unapređenje monitoringa kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.



Smernice su izrađene u okviru Plana upravljanja vodama.

Nije primenljiva

Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.



Povećana ulaganja u infrastrukturu za zaštitu voda se realizuju prethodnih godina, ali kroz nejasne i nепрозиративне механизме.

Razviti posebne strategije za unapređenje investicija u objekte za prečišćavanje otpadnih voda. Inicirati razvoj modela i strategija za prenos znanja u oblasti prečišćavanja otpadnih voda kako bi se smanjili troškovi i mobilisali domaći kapaciteti.

Donošenje strateških i planskih dokumenata u skladu sa obavezama koje proističu iz Okvirne direktive o vodama (Plan upravljanja vodama, Plan zaštite voda od zagadživanja, Plan upravljanja rizicima od poplava).



Usvojen je Plan upravljanja vodama i pripremljen je Predlog Plana upravljanja rizicima od poplava.

Donošenje strateških i planskih dokumenata u skladu sa obavezama koje proističu iz Okvirne direktive o vodama (Plan upravljanja vodama, Plan zaštite voda od zagadživanja, Plan upravljanja rizicima od poplava).

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status   Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.



Razvoj strukturirane saradnje s drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivrede i prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.



Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimum. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.



Integracija prirodnih rešenja u praksi upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.



Ekosistemski usluge se pomirju u Planu upravljanja vodama, ali nisu data konkretna rešenja i preporuke.

Razvoj kapaciteta i unapređenje organizacije javnih institucija nadležnih za upravljanje vodama, naročito na lokalnom nivou – složenost pitanja upravljanja vodama zahteva jače kadrove i tehničke kapacitete. Potrebno je da nadležne institucije što pre sprovedu analizu postojećih kapaciteta i izrade plan za njihovo unapređenje. Da bi se to postiglo, stručne institucije i OCD treba da zagovaraju veću političku i finansijsku podršku za sektor upravljanja vodama.

Razvoj strukturirane saradnje s drugim relevantnim sektorima: zaštita životne sredine, energetika, poljoprivreda i prostorno planiranje. To podrazumeva uspostavljanje stalne komunikacije i razmene informacija između sektora.

Neophodno je dalje unapređenje učešća javnosti u razvoju javnih politika u sektoru za upravljanje vodama. Javne konsultacije treba da pruže više mogućnosti od samog zakonskog minimum. Uključivanje zainteresovanih strana treba početi u ranim fazama razvoja javnih politika.

Integracija prirodnih rešenja u praksi upravljanja vodama i ozbiljnije razmatranje ekosistemskih usluga. Potrebno je razvijati specifične kapacitete za ove potrebe u nadležnim institucijama.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane male hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagadivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte veoma su ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.



Razvoj jedinstvene baze podataka o planiranju i izgradnji PPOV, koja bi bila dostupna i zainteresovanoj javnosti, a čime bi se omogućilo efikasnije i sistemsko planiranje i praćenje realizacije projekata na celoj teritoriji Srbije.



Unaprediti kapacitete i povećati broj vodnih inspektora.



Uspostaviti monitoring kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.



Utvrđiti granice vodnog zemljišta u katastru.



Postepeno povećanje cena vode i naknada za usluge odvođenja i prerađe otpadnih voda kako bi se omogućila izgradnja neophodnih objekata za odvođenje i prečišćavanje voda i njihovo normalno funkcionisanje.



Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti upravljanja vodama i njihova zaštita.



Unaprediti kontrolu i ublažavanje ključnih opasnosti: loše planirane male hidroelektrane koje se intenzivno grade, ekstrakcija šljunka, zagadivanje, nekontrolisano korišćenje podzemnih voda, nelegalna gradnja na obalama reka – rečna staništa, močvare, kao i vodni resursi uopšte, veoma su ugroženi u Srbiji. Potrebno je neodložno delovanje na nacionalnom nivou.

Razvoj jedinstvene baze podataka o planiranju i izgradnji PPOV, koja bi bila dostupna i zainteresovanoj javnosti i kako bi se omogućilo efikasnije i sistemsko planiranje i praćenje realizacije projekata na celoj teritoriji Srbije.

Unaprediti kapacitete i povećati broj vodnih inspektora.

Uspostaviti monitoring kvaliteta voda u skladu sa zahtevima Okvirne direktive o vodama.

Utvrđiti granice vodnog zemljišta u katastru.

Postepeno povećanje cena vode i naknada za usluge odvođenja i prerađe otpadnih voda kako bi se omogućila izgradnja neophodnih infrastrukturnih objekata i njihovo normalno funkcionisanje.

Trajno povećanje budžetskih sredstava kojima se finansiraju aktivnosti na upravljanju i zaštiti voda.



# Zaštita prirode

## Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja

Status Komentar

Preporuka za 2024. godinu

Kroz transparentan i inkluzivan proces izraditi i usvojiti novi Zakon o zaštiti prirode u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, potvrđenim međunarodnim sporazumima, dobrom praksom u ovoj oblasti i potrebama zaštite prirode u Srbiji.



Urediti postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu kroz Zakon o zaštiti prirode i Uredbu o oceni prihvatljivosti.



Izmeniti i dopuniti Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogog zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva i Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači tako da u potpunosti budu transponovane odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama koje se odnose na lov.



Izraditi i usvojiti protokol kojim bi se precizno utvrdio sled i način postupanja nadležnih organa prilikom otkrivanja slučajeva trovanja, ali i drugih slučajeva nezakonitih radnji nad divljim vrstama.



Formirati međuministarsku radnu grupu za zaštitu na području i ekološku mrežu koja će koordinisati rad na izradi planskih dokumenata, studija zaštite, planova upravljanja i aktima zaštite područja.



Kroz transparentan i inkluzivan proces izraditi i usvojiti novi Zakon o zaštiti prirode u skladu sa zakonodavstvom Evropske unije, potvrđenim međunarodnim sporazumima, dobrom praksom u ovoj oblasti i potrebama zaštite prirode u Srbiji.

Urediti postupak ocene prihvatljivosti za ekološku mrežu kroz Zakon o zaštiti prirode i Uredbu o oceni prihvatljivosti.

Izmeniti i dopuniti Pravilnik o proglašenju i zaštiti strogog zaštićenih i zaštićenih vrsta biljaka, životinja i gljiva i Pravilnik o proglašavanju lovostajem zaštićenih vrsta divljači tako da u potpunosti budu transponovane odredbe Direktive o staništima i Direktive o pticama koje se odnose na lov.

Izraditi i usvojiti protokol kojim bi se precizno utvrdio sled i način postupanja nadležnih organa prilikom otkrivanja slučajeva trovanja, ali i drugih slučajeva nezakonitih radnji nad divljim vrstama.

Formirati međuministarsku radnu grupu za zaštitu na području i ekološku mrežu koja će koordinisati rad na izradi planskih dokumenata, studija zaštite, planova upravljanja i aktima zaštite područja.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

U Ministarstvu zaštite životne sredine uspostaviti mehanizme za unapređenje učešća organizacija civilnog društva u procesima izrade i praćenja primene propisa, planova i drugih relevantnih dokumenata u oblasti zaštite prirode u skladu sa Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika i Smernicama za uključivanje organizacija civilnog društva u proces izrade propisa Vlade Republike Srbije.



Ministarstvo zaštite životne sredine je, u saradnji s Ministarstvom za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, unapredilo procedure selekcije organizacija civilnog društva za radne grupe.

N/A

U Zakonu o zaštiti prirode definisati rezervat biosfere kao vrstu zaštićenog područja i propisati nadležnosti i osnovne mere za upravljanje takvim područjima.



U Zakonu o zaštiti prirode definisati rezervat biosfere kao vrstu zaštićenog područja i propisati nadležnosti i osnovne mere za upravljanje takvim područjima.

Unaprediti kapacitete Ministarstva zaštite životne sredine u oblasti zaštite prirode, prioritetno povećati broj zaposlenih u sektoru.



Unaprediti kapacitete Ministarstva zaštite životne sredine u oblasti zaštite prirode, prioritetno povećati broj zaposlenih u sektoru.

Unaprediti kapacitete zavoda za zaštitu prirode (pokrajinskog i republičkog) kroz povećanje broja stručnog osoblja i tehničke opremljenosti.



Unaprediti kapacitete zavoda za zaštitu prirode (pokrajinskog i republičkog) kroz povećanje broja stručnog osoblja i tehničke opremljenosti.

Nastaviti izgradnju kapaciteta policije, inspekcije, tuzilaštva i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta i staništa, uz saradnju sa stručnim organizacijama civilnog društva.



Nastaviti izgradnju kapaciteta policije, inspekcije, tuzilaštva i sudstva za sprovođenje propisa koje se odnose na zaštitu vrsta i staništa, uz saradnju sa stručnim organizacijama civilnog društva.

Poboljšati planiranje i sprovođenje inspekcijskog nadzora nad zaštićenim područjima, odnosno područjima ekološke mreže.



Poboljšati planiranje i sprovođenje inspekcijskog nadzora nad zaštićenim područjima, odnosno područjima ekološke mreže.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Obezbediti za sloboden pristup onlajn-bazi izdatih rešenja o uslovima zaštite prirode Ministarstva za zaštitu životne sredine Republike Srbije i zavoda za zaštitu prirode za sve zainteresovane strane.		Obezbediti za sloboden pristup onlajn-bazi izdatih rešenja o uslovima zaštite prirode Ministarstva za zaštitu životne sredine Republike Srbije i zavoda za zaštitu prirode za sve zainteresovane strane.
Unaprediti saradnju sa zainteresovanim strana u primeni međunarodnih sporazuma u oblasti zaštite prirode kroz redovno informisanje i konsultovanje.		Unaprediti saradnju sa zainteresovanim strana u primeni međunarodnih sporazuma u oblasti zaštite prirode kroz redovno informisanje i konsultovanje.
Formirati Nacionalni savet za ekološku mrežu Natura 2000 i na taj način osigurati intersektorsku saradnju i kontinuiranu institucionalnu podršku.		Formirati Nacionalni savet za ekološku mrežu Natura 2000 i tako osigurati intersektorsku saradnju i kontinuiranu institucionalnu podršku.
Uraditi procenu efikasnosti upravljanja zaštićenim područjima, uspostaviti mehanizme za praćenje efikasnosti upravljanja i obezbediti dostupnost izveštaja javnosti.		Uraditi procenu efikasnosti upravljanja zaštićenim područjima, uspostaviti mehanizme za praćenje efikasnosti upravljanja i obezbediti dostupnost izveštaja javnosti.
Ojačati kapacitete Jedinice za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine (JESK), kao i koordinaciju rada ove Jedinice s drugim sektorima.		Ojačati kapacitete Jedinice za suzbijanje ekološkog kriminala i zaštitu životne sredine (JESK), kao i koordinaciju rada ove Jedinice s drugim sektorima.
Nastaviti redovno finansiranje aktivnosti za uspostavljanje ekološke mreže Republike Srbije i Natura 2000, uz potpuno i redovno izveštavanje o sprovedenim aktivnostima i utrošenim sredstvima.		Nastaviti redovno finansiranje aktivnosti za uspostavljanje ekološke mreže Republike Srbije i Natura 2000, uz potpuno i redovno izveštavanje o sprovedenim aktivnostima i utrošenim sredstvima.
Obezbediti veća finansijska sredstva za upravljanje zaštićenim područjima, kao i za zaštitu vrsta i staništa na nacionalnom i lokalnom nivou.		Obezbediti veća finansijska sredstva za upravljanje zaštićenim područjima, kao i za zaštitu vrsta i staništa na nacionalnom i lokalnom nivou.

## Nove preporuke

- Izraditi odgovarajuće, ciljane tematske vodiče za detaljnijim objašnjenjima procedura ocene prihvatljivosti i praktičnim primerima iz prakse (poželjno, zadovoljavajućom i lošom praksom). Upoznati zainteresovane strane s procedurama ocene prihvatljivosti pomoći vodiča i pratećih materijala.
- Omogućiti javni uvid u uspostavljeni elektronski Centralni registar zaštićenih prirodnih dobara i razviti njegove funkcionalnosti koje omogućavaju da za svako zaštićeno područje sadrži, između ostalog, desetogodišnji plan upravljanja, godišnje programe upravljanja i izveštaje o sprovođenju godišnjeg programa upravljanja.



# Upravljanje hemikalijama

Preporuka za 2022. godinu  
iz prethodnog izveštaja<sup>282</sup>

Status Komentar

Preporuka za 2024. godinu

Uspostaviti adekvatnu dinamiku usaglašavanja s relevantnim izmenama i dopunama propisa EU u ovoj oblasti.



Nastaviti s daljim razvojem zakonodavnog okvira, kako kroz dalju harmonizaciju propisa uzimajući u obzir nove uredbe EU, kao i izmene i dopune postojećih, tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovođenje propisa.

Ratifikovati Minamata konvenciju o živi.



Ratifikovati Minamata konvenciju o živi.

Ažurirati i usvojiti NIP za sprovođenje Stokholmske konvencije o POPs.



Ažurirati Nacionalni implementacioni plan za sprovođenje Stokholmske konvencije i Akcioni plan.

Usvojiti Strateški dokument i Akcioni plan za jačanje sinergije u implementaciji: Bazelske, Roterdamske, Stokholmske i Minamata konvencije.

Nema javno dostupnih informacija da li je usvojena preporuka.

Nije primenljiva

Usvojiti Zakon o sprovođenju REACH uredbe.



Usvojiti Zakon o sprovođenju REACH uredbe.

Usvojiti Zakon o sprovođenju BPR uredbe.



Usvojiti Zakon o sprovođenju BPR uredbe.

Ojačati administrativne i stručne kapacitete u ovoj oblasti, naročito na poslovima upisa hemikalija i biocidnih proizvoda u Registar, kao i upravljanja biocidnim proizvodima, zbog uvođenja novog postupka priznavanja akta iz EU koji proističe iz novog Zakona o biocidnim proizvodima.



Ojačati administrativne i stručne kapacitete u ovoj oblasti, naročito na poslovima upisa hemikalija i biocidnih proizvoda u registar, statističke analize prikupljenih podataka, upravljanja biocidnim proizvodima, izrade vodiča i smernica za info pult i uputstava za inspekcijski nadzor.

282 Oblast Upravljanje hemikalijama nije obrađena u Izveštaju koji je objavljen u 2023. godini, te je stoga u tabeli dat osvrt na ispunjenost preporuka iz Izveštaja koji je pokriva period do marta 2022. godine

**Preporuka za 2022. godinu  
iz prethodnog izveštaja<sup>282</sup>**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Rešiti po ubrzanim postupku zahteve za upis hemikalija u Registar hemikalija iz ranijih godina, a za koje još uvek nisu izdata rešenja, kroz pojednostavljenje procedure u smislu zahteva za dopunu dokumentacije.



S obzirom na obim i sadržaj dokumentacije koja se zahteva postupkom upisa biocidnih proizvoda u eIRH, kao i poverljivost pojedinih podataka, neophodno je unaprediti postojeću zaštitu i striktno definisati različite nivoe pristupa podacima.



Nabavljen je novi server za eIRH portal koji je omogućio bolju efikasnost rada, ali ne raspolažemo informacijama da li je sistem zaštite informacija unapređen.

Učiniti dostupnim podatke iz Registra hemikalija o broju prijavljenih hemikalija po klasama opasnosti na veb-stranici Ministarstva zaštite životne sredine i redovno ih ažurirati na godišnjem nivou.

Nije primenljiva

Osnovati zajedničko telo za integrисано upravljanje hemikalijama, kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje integrisanog programa upravljanja hemikalijama. Zajedničko telo bi trebalo da se sastoji od predstavnika/predstavnica nadležnih državnih organa u oblasti upravljanja hemikalijama i predstavnika/predstavnica industrije, naučno-istraživačkih i nevladinih organizacija.



Osnovati zajedničko telo za integrисано upravljanje hemikalijama kako bi se uspostavila zadovoljavajuća saradnja i koordinacija između svih relevantnih sektora i obezbedilo bezbedno upravljanje hemikalijama kroz čitav životni ciklus, odnosno donošenje i sprovođenje Integrisanog programa upravljanja hemikalijama. Zajedničko telo bi trebalo da se sastoji od predstavnika/predstavnica nadležnih državnih organa u oblasti upravljanja hemikalijama i predstavnika/predstavnica industrije, naučno-istraživačkih i nevladinih organizacija.

**Preporuka za 2022. godinu  
iz prethodnog izveštaja<sup>282</sup>**

**Status   Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Pojačati inspekcijski nadzor nad poslovima kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda.



Pojačati inspekcijski nadzor nad poslovima kontrole hemikalija i biocidnih proizvoda u smislu jačanja kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja inspekcijskih nadzora. Sprovesti nadzor nad sprovodenjem člana 27. Zakona o hemikalijama i zaštititi prava potrošača, kao i kontrole da li se postupa u skladu sa zabranama i ograničenjima kod hemikalija, odnosno proizvoda koji nisu predmeti opšte upotrebe.

Pojačati inspekcijski nadzor nad primenom Zakona o predmetima opšte upotrebe.



Pojačati inspekcijski nadzor nad primenom Zakona o predmetima opšte upotrebe u smislu jačanja kapaciteta samih inspekcija i povećanje broja inspekcijskih nadzora, kao i unosa nebezbednih proizvoda s tržišta u NEPRO sistem brzog obaveštavanja nebezbednih proizvoda, a kako bi se osiguralo adekvatno informisanje građana o proizvodima povučenim s tržišta usled hemijskog rizika.

Unaprediti informacije na Informativnom pultu za hemikalije kao što su: smernice i kriterijumi za upis biocidnog proizvoda u Privremenu listu, vodiči koji se primenjuju u praksi i najčešće postavljana pitanja.



Unaprediti sadržaj informacija na Informativnom pultu za hemikalije u smislu postavljanja vodiča i smernica Evropske agencije za hemikalije na srpskom jeziku koji se koriste u praksi i na kojima se insistira u okviru obuke i ispita za savetnika za hemikalije, kao i samog upravnog postupka, kao i sekcije o najčešće postavljenim pitanjima.

**Preporuka za 2022. godinu  
iz prethodnog izveštaja<sup>282</sup>**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Ponovo učiniti dostupnim podatke o Registru hemikalija o broju prijavljenih hemikalija po klasama opasnosti na veb-sajtu Ministarstva zaštite životne sredine.



Ova preporuka je sadržana u prethodnim i ne treba je ponavljati.

Nije primenljiva

Uspostaviti nadzor nad sprovođenjem člana 27. Zakona o hemikalijama i zaštititi prava potrošača



Ova preporuka je sadržana u prethodnim i ne treba je ponavljati.

Nije primenljiva

Redovno ažurirati NEPRO bazu.



Nova preporuka je dopunjena, jer je ove godine bilo problema da se pristupi NEPRO sistemu, čime je bilo onemogućeno informisanje građana o nebezbednim proizvodima.

Učiniti javno dostupnim informacije u NEPRO sistemu brzog obaveštavanja nebezbednih proizvoda i redovno ga ažurirati.

Učiniti javno dostupnim informacije o sprovođenju svih konvencija koje su u vezi sa upravljanjem hemikalijama na veb-sajtu Ministarstva zaštite životne sredine.



Učiniti javno dostupnim informacije o sprovođenju svih konvencija za koje je nadležno Ministarstvo zaštite životne sredine.

Uraditi prioritizaciju proizvoda, usluga i radova za uključivanje kriterijuma za zelene javne nabavke u postupke javnih nabavki u Srbiji i odrediti koliko procenata od ukupnog broja sprovedenih javnih nabavki za svaku prioritetu grupu treba da budu zelene nabavke.

Zelene javne nabavke nisu ovoga puta obuhvaćene Izveštajem.

Nije primenljiva

Uspostaviti mehanizam za sprovođenje člana 82. Zakona o hemikalijama kojim se nalaze Ministarstvu zaštite životne sredine da izradi i sproveđe projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i živim organizmima.



Uspostaviti mehanizam za sprovođenje člana 82. Zakona o hemikalijama kojim se nalaze Ministarstvu zaštite životne sredine da izradi i sproveđe projekte za praćenje stavljanja u promet i korišćenja hemikalija, praćenje njihovih metabolita i putanje hemikalija u životnoj sredini i živim organizmima.

**Preporuka za 2022. godinu  
iz prethodnog izveštaja<sup>282</sup>**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Uključiti kriterijume za zelene javne nabavke u postupke javnih nabavki u Srbiji.

Zelene javne ovog nabavke nisu obuhvaćene izveštajem.

Nije primenljiva

Izmeniti domaći sistem kojim se uređuje naplata taksi i naknada preuzimanjem EU modela finansiranja sistema za upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima, kojima će se osigurati da naknade u vezi s regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda snose privredni subjekti koji od njihovog stavljanja u promet ostvaruju prihode.



Izmeniti domaći sistem kojim se uređuje naplata taksi i naknada preuzimanjem EU modela finansiranja sistema za upravljanje hemikalijama i biocidnim proizvodima, a kojim će se osigurati da se naknade u vezi s regulatornim postupcima u pogledu hemikalija i biocidnih proizvoda koriste za una-pređenje sistema kontrole upravljanja hemikalijama i biocidnim proizvodima.

## Nove preporuke

- Usaglasiti Pravilnik o listi električnih i elektronskih proizvoda, merama zabrane i ograničenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, načinu i postupku upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda sa EU direktivom 2015/863/EU (RoHS III).
- Objaviti ažurirane podatke iz Registra hemikalija o upisu supstanci koje izazivaju zabrinutost i uraditi procenu da li su mere za smanjenje rizika koje privredni subjekti primenjuju dovoljne za kontrolu rizika od ovih hemikalija.
- Obezbediti finansijska sredstva za jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta Odeljenja za hemikalije u Ministarstvu, kao i inspekcijskih organa koje sprovode nadzor nad Zakonom o hemikalijama i novim Zakonom o biocidnim proizvodima, kako bi se upravni postupci sprovodili bez probijanja vremenskih rokova, a imajući u vidu njihovu obimnost i kompleksnost.



# Buka

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**
**Status   Komentar**
**Preporuka za 2024. godinu**

Usvojiti sva neophodna podzakonska akta kako bi zakonodavni okvir bio usklađen s Direktivom 2002/49/EC.



Usvojiti sva neophodna podzakonska akta kako bi zakonodavni okvir bio usklađen s Direktivom 2002/49/EC.

Usvojiti sva neophodna podzakonska akta kako bi zakonodavni okvir bio usklađen sa Direktivom 2015/996 (CNOSSOS-EU).



Usvojiti sva neophodna podzakonska akta kako bi zakonodavni okvir bio usklađen sa Direktivom 2015/996 (CNOSSOS-EU).

Izvršiti akustičko zoniranje svih jedinica lokalne samouprave.



Izvršiti akustičko zoniranje svih jedinica lokalnih samouprava.

Uvesti 24-časovni kontinualni monitoring buke i učiniti podatke dostupnim kroz objednjeni prikaz automatskog monitoringa buke.



Uvesti 24-časovni kontinualni monitoring buke i učiniti podatke dostupnim kroz objednjeni prikaz automatskog monitoringa buke.

Izraditi strateške karte buke za ostale tri aglomeracije (Beograd, Novi Sad, Kragujevac), kao i za Aerodrom „Nikola Tesla”, i za sve aglomeracije izraditi Akcione planove.



Izraditi strateške karte buke za ostale dve aglomeracije (Beograd i Kragujevac), kao i za glavne puteve, glavne železničke pruge i glavne aerodrome, kao i akcione planove.

Usvajanje lokalne odluke od strane organa JLS, kako bi komunalni milicioni-ri mogli vršiti poslove merenje buka poreklom iz ugostiteljskih objekata.



Usvajanje lokalne odluke od strane organa JLS, kako bi komunalni milicioni-ri mogli vršiti poslove merenje buka poreklom iz ugostiteljskih objekata.

Raditi na obuci kadrova za oblast buke (naročito na lokalnom nivou).



Raditi na obuci kadrova za oblast buke (naročito na lokalnom nivou).

Uvesti kontrolu JLS u sprovođenju monitoringa buke i dostavljanja rezultata monitoringa buke Agenciji za zaštitu životne sredine.



Uvesti kontrolu JLS u sprovođenju monitoringa buke i dostavljanja rezultata monitoringa buke Agenciji za zaštitu životne sredine.

Uraditi procenu štetnih efekata buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu.



Uraditi procenu štetnih efekata buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

Status Komentar

**Preporuka za 2024. godinu**

Kontrolisati da li su organizatori javnih skupova, zabavnih i sportskih priredbi i drugih aktivnosti na otvorenom i u zatvorenom prostoru u prijavi za održavanje javnih skupova i aktivnosti dostavili podatke o merama zaštite od buke ukoliko upotreba zvučnih i drugih uređaja može prekoračiti propisane granične vrednosti.



Obezbediti sredstva za realizaciju planova (i obaveza) u oblasti buke.



Kontrolisati da li su organizatori javnih skupova, zabavnih i sportskih priredbi i drugih aktivnosti na otvorenom i u zatvorenom prostoru u prijavi za održavanje javnih skupova i aktivnosti dostavili podatke o merama zaštite od buke ukoliko upotreba zvučnih i drugih uređaja može prekoračiti propisane granične vrednosti.

Obezbediti sredstva za realizaciju planova (i obaveza) u oblasti buke.



# Klimatske promene

## Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja

Status Komentar

Preporuka za 2024. godinu

Doneti sva neophodna podzakonska akta kako bi Zakon o klimatskim promenama mogao da se primenjuje.



Doneti sva nedostajuća podzakonska akta kako bi Zakon o klimatskim promenama mogao da se primenjuje.

Potrebno je integrisati pitanja klimatskih promena u proces izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave i kroz usvajanje odgovarajućih podzakonskih akata. Na osnovu Zakona o klimatskim promenama uspostaviti mehanizam za praćenje razvoja i rada jedinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja klimatskih promena i prilagodavanja na njihove posledice.



Integrisati pitanja klimatskih promena u proces izrade planova razvoja jedinica lokalne samouprave i kroz usvajanje odgovarajućih podzakonskih akata. Na osnovu Zakona o klimatskim promenama uspostaviti mehanizam za praćenje razvoja i rada jedinica lokalne samouprave na pitanjima ublažavanja klimatskih promena i prilagođavanja na njihove posledice.

U potpunosti podržati rad Sekretarijata Energetske zajednice i kroz INEKP definisati kredibilne i kohezivne mere i politike za smanjenje gasova sa efektom staklene bašte i unapređenje proizvodnje energije iz obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti koji su u skladu sa preuzetim ciljevima Energetske zajednice i Zelene agende za Zapadni Balkan; u skladu sa Arhuskom konvencijom i Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije sprovoditi aktivnosti na izradi Integrisanog nacionalnog energetskog i klimatskog plana Srbije (National Energy and Climate Plan – NECP) u zadatom roku i omogućiti adekvatno učestvovanje javnosti.



Na 20. sastanku Ministarskog saveta Energetske zajednice doneta je odluka br. 2022/02/MC-EnC, kojom su jednoglasno usvojeni ciljevi za učešće OIE u bruto finalnoj potrošnji energije u 2030. godini. Srbija se saglasila sa obavezujućim ciljem od 40,7% OIE. U Nacrtu INEKP-a je postavljen cilj za učešće OIE u bruto finalnoj potrošnji energije od 33,6% – značajno niži nivo od nivoa koji je dogovoren na 20. sastanku Ministarskog saveta Energetske zajednice. U članu 8a. Zakona o energetici je definisano da se Integrисани nacionalni energetski i klimatski plan priprema u skladu sa preuzetim obavezama koje proističu iz međunarodnog ugovora.

Uskladiti INEKP sa Odlukom Ministarskog saveta Energetske zajednice br. 2022/02/MC-EnC i postaviti ciljeve koji su u skladu s preuzetim ciljevima Energetske zajednice i Zelene agende za Zapadni Balkan.

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

Status Komentar

**Preporuka za 2024. godinu**

U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama, član 15, definisati i prilagoditi zakonski i institucionalni okvir koji je u vezi s prilagođavanjem na klimatske promene i integrisati u ostale sektore, prvenstveno: vodoprivredu, poljoprivredu, urbanizam i građevinu, infrastrukturu, šumarstvo, zaštitu prirode i energetiku.



Sprovoditi Uredbu o vrstama aktivnosti i gasovima sa efektom staklene bašte: 13/2022-4 i Pravilnik o verifikaciji i akreditaciji verifikatora izveštaja o emisijama gasova sa efektom staklene bašte: 107/2021-31.



U skladu sa Zakonom o klimatskim promenama, član 15, definisati i prilagoditi zakonski i institucionalni okvir koji je u vezi s prilagođavanjem na klimatske promene i integrisati u ostale sektore, prvenstveno: vodoprivredu, poljoprivredu, urbanizam i građevinu, infrastrukturu, šumarstvo, zaštitu prirode i energetiku.

Nije više primenljiva

Doneti izmene i dopune Zakona o klimatskim promenama kojima će se uspostaviti mehanizam poreza na emisije CO<sub>2</sub> i na taj način izvršiti potpuno uskladivanje sa ETS direktivom i pripremu za primenu Mechanizma regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*), čije se stupanje na snagu očekuje tokom 2023. godine.



Doneti izmene i dopune Zakona o klimatskim promenama kojima će se uspostaviti mehanizam naplate za emisije CO<sub>2</sub> i izvršiti potpuno uskladivanje sa ETS direktivom i pripremiti za primenu Mechanizma regulisanja prekograničnih emisija ugljenika (*Carbon Border Adjustment Mechanism – CBAM*).

Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene, kroz redovne sednice, davanje preporuka Vladi Srbije po pitanjima od značaja za klimatske promene i izveštavanje javnosti o aktivnostima Saveta.



Unaprediti rad Nacionalnog saveta za klimatske promene, kroz redovne sednice, davanje preporuka Vladi Srbije po pitanjima od značaja za klimatske promene i izveštavanje javnosti o aktivnostima Saveta.

Usvojiti i dostaviti UNFCCC-u Treći nacionalni izveštaj prema Okvirnoj konvenciji UN o promeni klime i Drugi dvogodišnji ažurirani izveštaj.



Nije više primenljiva

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Informacije o GHG inventaru učiniti javnim, proverljivim i lako dostupnim, u skladu sa zakonima Republike Srbije i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.



Usvojen je niz podzakonskih akata koji su potrebni za izradu i objavljivanje Izveštaja o inventaru GHG emisija, ali on i dalje nije javno dostupan.

Informacije o GHG inventaru učiniti javnim, proverljivim i lako dostupnim, u skladu sa zakonima Republike Srbije i preuzetim međunarodnim obavezama, poput Arhuske konvencije i Pariskog sporazuma.

Povećati kapacitete u smislu broja i veština državnih službenika (u ministarstvima i jedinicama lokalne samouprave) koji se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.



Povećati kapacitete u smislu broja i veština državnih službenika (u Ministarstvu, Agenciji za zaštitu životne sredine i jedinicama lokalne samouprave) koji se bave klimatskim promenama u različitim sektorima i fokusirati se na podizanje njihovih kapaciteta.

Razviti finansijski mehanizam koji će podržati strateške prioritete (koji moraju biti u skladu s procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji), između ostalog, preusmeravanjem sredstava koja su namenjena industriji fosilnih goriva na mere za ublažavanje klimatskih promena i prilagođavanje na izmenjene klimatske uslove.



Mere koje su predložene u Strategiji niskougļeničnog razvoja zahtevaju dodatna ulaganja u različitim sektorima i dodatni investicioni troškovi potrebiti da se sprovedu predložene mere su u Strategiji procenjene su na 6,5 milijardi evra tokom perioda 2020–2030. Vlada republike Srbije je u budžetu za 2024. godinu predviđela rashode za klimu u iznosu od 5,3 milijardi dinara (što je povećanje za oko 80% u odnosu na prošlogodišnji nivo), odnosno oko 45,29 miliona evra. Da bi se postigli ciljevi Strategije niskougļeničnog razvoja i mere planirane u periodu od 2020. do 2030. godine, ovim godišnjim iznosom finansiranja investicija u klimatske promene bilo bi potrebno više od 143 godine.

Značajno povećati ulaganja države u prilagođavanje na klimatske promene i smanjenje uticaja na klimatske promene i razviti finansijske mehanizame koji će podržati sprovođenje prioriteta navedenih u Strategiji niskougļeničnog razvoja (koji moraju biti u skladu s procesom pristupanja Srbije Evropskoj uniji i ciljem postizanja niskougļenične neutralnosti do 2050. godine).

## Nove preporuke

- Doneti Akcioni plan uz Strategiju niskougljeničnog razvoja za period od 2023. do 2030. s projekcijama na 2050.



## Preporuka za 2023. godinu iz prethodnog izveštaja

### Status Komentar

### Preporuka za 2024. godinu

Potrebno je izraditi nacionalni strateški dokument (program razvoja) za šumarstvo koji će dati dugoročnu viziju razvoja ove oblasti u Srbiji, sa akcionim planom s preciziranim izvorima finansiranja, odgovornim institucijama i dinamikom sprovođenja. Ovaj dokument mora uzeti u obzir relevantne dokumente koji se trenutno razvijaju na nivou EU (Strategija zaštite biodiverziteta do 2030. i drugi dokumenti iz paketa Zelenog dogovora).



Objavljeni su rezultati Druge nacionalne inventure šuma koji će se koristiti za izradu Programa.

Razviti institucionalni okvir s jasno definisanim nadležnostima za sprovođenje EUTR i FLEGT uredbi.



Pripremljen je Nacrt zakona za regulisanje trgovinе drvetom i drvним proizvodima.

Potrebno je izraditi nacionalni strateški dokument (program razvoja) za šumarstvo koji će dati dugoročnu viziju razvoja ove oblasti u Srbiji, sa akcionim planom s preciziranim izvorima finansiranja, odgovornim institucijama i dinamikom sprovođenja. Ovaj dokument mora uzeti u obzir relevantne dokumente koji se trenutno razvijaju na nivou EU (Strategija zaštite biodiverziteta do 2030. i drugi dokumenti iz paketa Zelenog dogovora).

Ojačati kapacitete nadležnih institucija za implementaciju EU zakonodavstva i međunarodnih ugovora iz oblasti zaštite prirode (Direktiva o staništima i Direktiva o pticama, CITES konvencija i dr.).



Uprava za šume je aktivno učestvovala u realizaciji EU projekta Natura 2000.

Razviti institucionalni okvir s jasno definisanim nadležnostima za sprovođenje EUTR i FLEGT uredbi.

Ojačati kapacitete nadležnih institucija u šumarstvu za EU integracije u oblasti klimatskih promena i energetike.



Kapaciteti su ojačani kroz implementaciju dva međunarodna projekta vezana za klimatske promene u šumarstvu.

Ojačati kapacitete nadležnih institucija za implementaciju EU zakonodavstva i međunarodnih ugovora iz oblasti zaštite prirode (Direktiva o staništima i Direktiva o pticama, CITES konvencija i dr.).

Omogućiti efektivno učešće javnosti u razvoju ključnih dokumenata koji regulišu korišćenje šuma (uključujući i osnove gazdovanja šumama).



Omogućiti efektivno učešće javnosti u razvoju ključnih dokumenata koji regulišu korišćenje šuma (uključujući i osnove gazdovanja šumama).

**Preporuka za 2023. godinu  
iz prethodnog izveštaja**

**Status Komentar**

**Preporuka za 2024. godinu**

Vrednovati i promovisati ostale ekosistemске usluge koje pružaju šume, osim drveta, i koristiti ih u planiranju gazdovanja šumama.



Kroz međunarodne projekte je promovisana uloga šuma u mitigaciji i adaptaciji na klimatske promene. Ipak, potrebno je navedene rezultate projekata i razvijene dokumente integrisati u javne politike.

Vrednovati i promovisati ostale ekosistemске usluge koje pružaju šume, osim drveta, i koristiti ih u planiranju gazdovanja šumama.

Unaprediti kvalitet podataka o šumama u privatnom vlasništvu i pojačati kontrolu njihovog korišćenja.



Unaprediti kvalitet podataka o šumama u privatnom vlasništvu i pojačati kontrolu njihovog korišćenja.

Unaprediti saradnju sa ostalim sektorima (zaštita prirode, energetika, klimatske promene, upravljanje vodama) u cilju integralnog upravljanja šumskim ekosistemima.



Kroz nekoliko međunarodnih projekata postignut je određeni nivo saradnje.

Unaprediti saradnju sa ostalim sektorima (zaštita prirode, energetika, klimatske promene, upravljanje vodama) u cilju integralnog upravljanja šumskim ekosistemima.

Uspostaviti međuresoru radnu grupu koja će koordinisati efikasnu izradu planova za pošumljavanje u oblastima gde je to neophodno (npr. AP Vojvodina).



Uspostaviti međuresoru radnu grupu koja će koordinisati efikasnu izradu planova za pošumljavanje u oblastima gde je to neophodno (npr. AP Vojvodina).

Sredstva Budžetskog fonda za šume u većoj meri usmeriti ka finansiraju zaštite i unapređenja šumskih ekosistema koji pružaju usluge od opšte koristi.



Sredstva Budžetskog fonda za šume u većoj meri usmeriti ka finansiraju zaštite i unapređenja šumskih ekosistema koji pružaju usluge od opšte koristi.

# Prilog 3

## Metodologija i lista autora (organizacija) po oblastima

Oblast	Metodologija	Lista autora (organizacija)
Analiza finan- siranja ZŽS u periodu od 2014. do 2023. godine	<ul style="list-style-type: none"><li>Uporedna analiza troškova zaštite životne sredine na nivou nacionalne ekonomije u periodu od 2014. do 2023. godine. godina u odnosu na procenjene troškove usvajanja i primene propisa EU iz Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti zaštite životne sredine (NAES)</li><li>Analiza finansiranja zaštite životne sredine iz budžeta Republike Srbije u periodu od 2014. do 2023. godine. godina po oblastima</li><li>Zvanični podaci o troškovima zaštite životne sredine (RZS), zakoni o budžetu i završnim računima budžeta Republike Srbije, NAES i drugi javno dostupni zvanični izvori podataka</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Slobodan Minić, stručnjak za javne finansije, Beogradska otvorena škola</li></ul>
Horizontalno zakonodavstvo	<ul style="list-style-type: none"><li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li><li>Analiza relevantnih studija i projekata</li><li>Podaci u vezi sa sprovođenjem postupaka PUŽS i SPU prikupljeni su kroz učešće u javnim raspravama i konsultacijama s lokalnim organima vlasti i OCD</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Beogradska otvorena škola</li><li>Mladi istraživači Srbije</li></ul>
Kvalitet vazduha	<ul style="list-style-type: none"><li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li><li>Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti kvaliteta vazduha (sastanci, radionice, intervjuji)</li><li>Konsultacije sa odgovornim institucijama</li><li>Analiza medijskih sadržaja</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>Beogradska otvorena škola</li></ul>

Oblast	Metodologija	Lista autora (organizacija)
Upravljanje otpadom	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Saradnja sa stručnjacima iz oblasti upravljanja otpadom</li> <li>Analiza relevantnih statističkih podataka, dostupnih na internetu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inženjeri zaštite životne sredine</li> </ul>
Kvalitet vode	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika – uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Analiza relevantnih studija i projekata</li> <li>Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti upravljanja vodom (sastanci, radionice)</li> <li>Učešće u radnim grupama za izradu podzakonskih akata i nacionalnih planova sprovođenja (radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>The Nature Conservancy</i><sup>283</sup></li> <li>Svetska organizacija za prirodu Adria – Srbija (<i>WWF Adria – Serbia</i>)</li> <li>Mladi istraživači Srbije</li> </ul>
Zaštita prirode	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Analiza relevantnih studija i projekata</li> <li>Neposredna komunikacija sa stručnjacima u oblasti zaštite prirode (sastanci, radionice)</li> <li>Istraživački rad na terenu: prikupljanje i analiza podataka o staništima i vrstama</li> <li>Učešće u radnim grupama za izradu podzakonskih akata i nacionalnih planova sprovođenja (radne grupe Ministarstva zaštite životne sredine)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mladi istraživači Srbije</li> <li>Društvo za zaštitu i proučavanje ptica Srbije</li> <li><i>The Nature Conservancy</i></li> </ul>
Upravljanje hemikalijama	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Analiza institucionalnih i administrativnih kapaciteta i implementacije u praksi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alternativa za bezbednije hemikalije</li> </ul>

283 Organizacija *The Nature Conservancy* nije članica mreže Koalicija 27

Oblast	Metodologija	Lista autora (organizacija)
Buka	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Analiza relevantnih studija i projekata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Centar za unapređenje životne sredine</li> </ul>
Klimatske promene	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Analiza relevantnih studija i projekata</li> <li>Analiza medijskih sadržaja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Beogradska otvorena škola</li> <li>Centar za unapređenje životne sredine</li> </ul>
Šumarstvo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Analiza relevantnih studija i projekata</li> <li>Neposredna komunikacija sa stručnjacima iz oblasti šumarstva (sastanci, radionice)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>The Nature Conservancy</i></li> </ul>
Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analiza politika: uporedna analiza nacionalnih pravnih i strateških dokumenata i legislative EU – dokumenta i informacije su prikupljeni iz zvaničnih izvora, dostupnih na internetu</li> <li>Analiza relevantnih studija i projekata</li> <li>Analiza institucionalnih i administrativnih kapaciteta i implementacije u praksi</li> <li>Analiza relevantnih statističkih podataka, dostupnih na internetu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Društvo mladih istraživača Bor<sup>284</sup></li> </ul>

284 Organizacija Društvo mladih istraživača Bor nije članica mreže Koalicija 27

Ovu publikaciju finansira Švedska preko Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju (SIDA). Za sadržaj ovog izdanja je odgovoran isključivo autor. SIDA ne deli nužno stavove i tumačenja izrečena u ovom izdanju.





Kada bi životna sredina  
mogla da priča, rekla bi...

 KOALICIJA27