



# ZELENA AGENDA

## i održiva povezanost



**BOŠ**  
BEOGRADSKA  
OTVORENA  
ŠKOLA



CIVILNO DRUŠTVO ZA  
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA  
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska  
Sverige

# SADRŽAJ

<b>Rezime</b> . . . . .	<b>3</b>
<b>Uvod</b> . . . . .	<b>4</b>
Zelena agenda i održiva povezanost: Standardi životne sredine EU u Srbiji posle 2040? . . . . .	4
<b>Poglavlje 14: Transportna politika</b> . . . . .	<b>5</b>
Transportna zajednica . . . . .	7
<b>Poglavlje 15: Energetika</b> . . . . .	<b>8</b>
<b>Poglavlje 21: Transevropske mreže</b> . . . . .	<b>10</b>
Transevropske transportne mreže (TEN-T) . . . . .	10
Transevropske energetske mreže (TEN-E) . . . . .	11
Transevropske komunikacione mreže . . . . .	12
<b>Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promene</b> . . . . .	<b>13</b>
Kvalitet vode . . . . .	14
Zaštita prirode . . . . .	16
Buka . . . . .	18
Klimatske promene . . . . .	19
<b>ZAKLJUČAK</b> . . . . .	<b>23</b>

**Izdavač: Beogradska otvorena škola (BOŠ)**

**Bulevar oslobođenja 177, 11000 Beograd, Srbija**

**[www.bos.rs](http://www.bos.rs)**

**Autori:** Mirjana Jovanović, Nina Cvetanović, Lazar Jovčić

**Urednici:** Bojana Džulović, Branislav Cvetković, Miljana Jovanović

**Dizajn i prelom:** Hristina Ćirić

**Lektura i korektura:** Marijana Milošević

**Ova analiza je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje pristupanja Srbije Evropskoj uniji”, koji realizuje Beogradska otvorena škola uz podršku Švedske. Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno i mišljenje donatora.**

# Rezime

Na Međuvladinoj konferenciji u Briselu, krajem 2021. godine, Srbija je konačno otvorila Klaster 4, koji se odnosi na Zelenu agendu i održivu povezanost. Klaster 4 je od izuzetnog značaja za građane, jer se njime regulišu brojna ključna pitanja: od kvaliteta usluga i sigurnosti prevoza i transporta, razvijene putne i železničke mreže, dostupnosti i sigurnosti snabdevanja energijom, preko pitanja kvaliteta vazduha, vode, zaštite prirode, industrijskog zagađenja, upravljanja otpadom, borbe protiv klimatskih promena, pa do povezanosti s regionom i Evropskom unijom. Ujedno, ovo je i najzahtevniji i najskuplji Klaster u procesu pristupnih pregovora. On obuhvata četiri poglavlja: Poglavlje 14 – Transportna politika; Poglavlje 15 – Energetika; Poglavlje 21 – Transevropske mreže i Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene.

Kada je u pitanju procena Evropske komisije u pogledu pripremljenosti Srbije za poglavlja 14, 15, 21 i 27, širok je raspon ocena od dobrog nivoa pripremljenosti (za Poglavlje 14), preko umerene pripremljenosti (za poglavlja 15 i 21) do izvesnog nivoa pripremljenosti (za Poglavlje 27). Pored toga, procena napretka iz 2021. godine u odnosu na prethodnih godinu dana takođe varira za različita poglavlja u okviru Klastera 4 – od dobrog napretka (za Poglavlje 15), preko izvesnog napretka (za Poglavlje 21) do ograničenog napretka (za poglavlja 14 i 27). Ukoliko se ukrste ova dva kriterijuma za ocenjivanje stanja u određenoj oblasti (poglavlju), jasno je da je situacija najlošija u pogledu Poglavlja 27.

Jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta državne uprave, uz veću kontrolu sprovođenja od strane inspeksijskih službi i pravosudnih organa, glavne su preporuke koje se godinama ponavljaju za sva poglavlja unutar Klastera 4. Usvajanje zakona, strategija, planova i drugih pratećih akata bez naknadnog sprovođenja i naročito bez praćenja implementacije neće unaprediti kvalitet života građana i građanki Srbije. Zato je neophodno ojačati kapacitete organa javnih vlasti kako bi bili u stanju da stručno i efikasno obavljaju svoj posao i staraju se o izradi, adekvatnoj primeni i praćenju efekata ovih propisa.

Pred nama je ne samo dug put do ulaska u Evropsku uniju već i naročito dug i zahtevan put u dostizanju standarda i praksi koje važe za ostale države članice. Izvesno je da i po eventualnom pristupanju Evropskoj uniji, Srbija neće ispunjavati sve standarde iz Poglavlja 27 zbog zahtevanih pomeranja rokova.

Zelena agenda i održiva povezanost je vizija koja je ostvariva samo uz marljiv rad svih društvenih aktera, kolektivnog, ali i i pojedinačnog doprinosa izgradnji društva koje će biti otporno na izazove savremenog i sve složenijeg društveno-političkog konteksta.

# Uvod

## Zelena agenda i održiva povezanost: Standardi životne sredine EU u Srbiji posle 2040?

Na Međuvladinoj konferenciji u Briselu, krajem 2021. godine, Srbija je konačno otvorila Klaster 4, koji se odnosi na Zelenu agendu i održivu povezanost. Ovo je, nesumnjivo, Klaster od izuzetnog značaja za građane, jer se njime regulišu brojna ključna pitanja: od kvaliteta usluga i sigurnosti prevoza i transporta, razvijene putne i železničke mreže, dostupnosti i sigurnosti snabdevanja energijom, preko pitanja kvaliteta vazduha, vode, zaštite prirode, industrijskog zagađenja, upravljanja otpadom, borbe protiv klimatskih promena, pa do povezanosti sa regionom i Evropskom unijom. Ujedno, ovo je i najzahtevniji i najskuplji Klaster u procesu pristupnih pregovora, a koji obuhvata četiri poglavlja: Poglavlje 14 – Transportna politika; Poglavlje 15 – Energetika; Poglavlje 21 – Transevropske mreže i Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promene.

Sve ovo na neposredan način utiče na kvalitet života svih građana, te je zato pitanje od javnog interesa: da li smo spremni za dostizanje standarda iz Klastera 4? Iako je pregovaračka pozicija za Poglavlje 27 poslata u Brisel u januaru 2020, da bismo saznali odgovor na ovo pitanje trebalo je da sačekamo februar 2022. godine, kada je Ministarstvo za evropske integracije na svojoj internet prezentaciji<sup>1</sup> objavilo sve pregovaračke pozicije za poglavlja iz Klastera 4.

Na osnovu pregovaračkih pozicija, možemo zaključiti da je za pitanja energetike, transporta i transevropskih mreža Srbija (uz nekoliko izuzetaka u vezi s nuklearnom energijom) uglavnom spremna za preuzimanje pravnih tekovina EU. Međutim, za pitanja životne sredine i klimatskih promena Srbija traži odlaganje sprovođenja za čak 19 različitih direktiva, u periodu od nekoliko do preko 20 godina. Za pojedine oblasti, kao što je kvalitet ambijentalnog vazduha ili sistem trgovine emisijama GHG<sup>2</sup>, Srbija je tražila odlaganje bez konačnog roka (koji će se utvrditi naknadno, kada budu izrađeni specifični planovi implementacije tih direktiva). Dakle, za dostizanje standarda životne sredine koji će nam obezbediti zdravu i čistu vodu, čist vazduh, očuvane reke i prirodne vrednosti, zdravu hranu, odgovorne institucije i privredu koja poštuje zakone – moraćemo da sačekamo barem dvadesetak godina.

S druge strane, 2014. godine, kada je rađena procena spremnosti Srbije za preuzimanje pravnih tekovina EU (tzv. skrining faza), Evropska komisija je za Poglavlje 27 zaključila da je Srbija dovoljno pripremljena i preporučila otvaranje pregovora, bez merila za otvaranje.<sup>3</sup> Ista situacija je bila i s poglavljima 14 i 21. Za Poglavlje 15 je 2014. godine Evropska komisija smatrala da Srbija nije dovoljno spremna i postavila je dva merila za otvaranje pregovora. Međutim, šest godina kasnije, Srbija za punu usklađenost s pravnim tekovinama EU iz Poglavlja 27 traži odlaganje i po nekoliko decenija. Ovo još jednom potvrđuje činjenicu da je Poglavlje 27 jedno od najkomplikovanijih i najzahtevnijih oblasti za čije je sprovođenje, pored deklarativne posvećenosti, potrebna i stvarna posvećenost, koja se ogleda u unapređenim kapacitetima organa, sposobnim da preuzimaju i zaista sprovode zakonodavstvo.

1 <https://www.mei.gov.rs/srp/dokumenta/eu-dokumenta/pristupni-pregovori-sa-eu/pregovaracke-pozicije/>

2 GHG – gasovi sa efektom staklene bašte (*Green House Gas emissions*)

3 [https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/izvestaj\\_skrining\\_pg27.pdf](https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/uploaded/izvestaj_skrining_pg27.pdf), str. 32

## Poglavlje 14: Transportna politika

Četiri slobode na kojima počiva Evropska unija podrazumevaju slobodno kretanja roba, ljudi, usluga i kapitala. Svaka od ovih sloboda ima svoje poglavlje u pregovaračkom procesu, ali da bi kretanje u fizičkom smislu bilo moguće, neophodno je da postoji infrastruktura koja bi garantovala povezanost tržišta i omogućila efikasno kretanje unutar granica Unije. Vizija o održivoj transportnoj politici EU objedinjena je kroz set direktiva, uredbi i pravnih propisa koje pripadaju Poglavlju 14 – Transportna politika.

Od pitanja letnjeg računanja vremena i javnog prevoza, preko uređenja drumskog, železničkog, pomorskog, vodnog i vazdušnog transporta, Poglavljem 14 propisane su mere koje treba da obezbede pristupačan, održiv i bezbedan sistem putnih mreža. Elektronska naplata putarina, registracija vozila, nabavka ekološki čistih vozila, unapređenje bezbednosti saobraćaja, otvaranje železničkog tržišta, reforme železnica - samo su neka do pitanja koja su regulisana ovim poglavljem.

Eksplanatorni sastanak za Poglavlje 14 održan je u decembru 2014, a bilateralni krajem februara 2015. godine. Nakon ovih sastanaka objavljen je Izveštaj o skriningu za Poglavlje 14, u kojem je konstatovano da Srbija ne očekuje veće teškoće u sprovođenju pravnih tekovina EU koje se odnose na transport.<sup>4</sup>

U istom Izveštaju Komisija je dala preporuku za otvaranje pristupnih pregovora sa Srbijom, ali se na zvanično otvaranje poglavlja čekalo skoro šest godina. Pregovori o Poglavlju 14 zvanično su započeti otvaranjem Klastera 4, u decembru 2021. godine.

U Izveštaju o skriningu za Poglavlje 14 istaknuto je da je Srbija dostigla zadovoljavajući nivo usaglašenosti s pravnim tekovinama EU u oblasti transportne politike. U istom dokumentu je, osim jačanja administrativnih kapaciteta i kapaciteta za sprovođenje, navedeno i da Srbija treba da naročito obrati pažnju na bezbednosna i tehnička pravila u drumskom saobraćaju i da uspostavi pravni okvir za inteligentne transportne sisteme (ITS).

Inteligentni transportni sistemi u najširem smislu podrazumevaju primenu savremenih informacionih i komunikacionih tehnologija u saobraćaju kako bi se skratilo vreme putovanja, smanjilo zagušenje i kašnjenje, povećala bezbednost, produktivnost i pouzdanost saobraćaja. Uvođenjem i implementacijom ITS sistema postavljaju se brojni zahtevi za državne službe, prevozne i transportne kompanije, kao i sve učesnike u saobraćaju i transportu. Ovi zahtevi se odnose na postojanje odgovarajuće saobraćajne infrastrukture i inteligentne opreme na transportnoj mreži, primenu savremenih tehnologija u upravljanju voznim parkovima, obradu svih podataka o saobraćaju u realnom vremenu i dr.<sup>5</sup>

U zajedničkoj poziciji EU za Poglavlje 14 navedena su tri merila koja treba da budu ispunjena pre privremenog zatvaranja: 1) Srbija treba da uskladi pravne propise s pravnim tekovinama EU o naplati korišćenja puteva, socijalnim pravnim tekovinama u drumskom transportu, težinama i dimenzijama vozila, kao i o pristupu delatnosti drumskog prevoznika, tržištu međunarodnog drumskog prevoza robe i međunarodnom tržištu usluga u autobuskom transportu; 2) Srbija treba da primeni Uredbu (EZ) broj 1008/2008 o zajedničkim pravilima za vršenje usluga u vazdušnom saobraćaju; 3) Srbija treba da uskladi pravne propise s pravnim tekovinama o pravima putnika u svim vidovima transporta.<sup>6</sup>

4 [https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Poglavlje-14\\_Transportna-politika.pdf](https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2021/07/Poglavlje-14_Transportna-politika.pdf) str.2

5 Gordana Radivojević, Gorana Šormaz, Bratislav Lazić, *Trendovi u razvoju i integraciji ITS sistema*, Saobraćajni Fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, str. 39.

6 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregovaracke\\_pozicije/14\\_zajednicka\\_pozicija\\_eu.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregovaracke_pozicije/14_zajednicka_pozicija_eu.pdf)

U izveštajima o Srbiji, Evropska komisija konstatuje dobar nivo pripremljenosti u oblasti transportne politike. Komisija je u prethodnim izveštajima napredak ocenila ili kao dobar ili kao izvestan što na skali od 1 do 5 predstavlja ocene 3 i 4. Ne postoji veliki broj poglavlja u kojima Srbija godinama beleži „dobre” ili „vrlo dobre” ocene. Neke od preporuka Komisije se iz godine u godinu ponavljaju, a tiču se, pre svega, jačanja administrativnih kapaciteta, unapređenja bezbednosti saobraćaja, reforme železnice i razvoja oblasti inteligentnih transportnih sistema.

Ipak, dosta je urađeno po pitanju prenošenja evropskog zakonodavstva u domaće. Srbija je usvajanjem Pravilnika o bezbednosnim sedištima i Pravilnika o tehničkom pregledu motornih vozila izvršila usklađivanje s pravnim tekovinama EU po pitanju tehničkog pregleda vozila. Time su pooštreni standardi koji se primenjuju prilikom registracije vozila, čime se obezbeđuje tehnička ispravnost vozila i unapređuje bezbednost na putevima. Srbija je uspešno prenela propise koji regulišu Jedinstveno evropsko nebo (*The Single European Sky*), međutim, još uvek nije normalizovan režim donjeg vazdušnog prostora nad Kosovom\*, što se postavlja kao jedan od važnijih zadataka u godinama koje dolaze.

Modernizacija i rekonstrukcija pruge Beograd–Budimpešta deo je Panevropskog železničkog koridora 10 i ujedno deo kineske globalne inicijative „Pojas i put”. Finansijska sredstva za realizaciju projekta obezbeđuju se 85% iz kredita Export-Import banke (Exim banka) i 15% iz budžeta Republike Srbije<sup>7</sup>. U poslednja dva izveštaja o Srbiji, Komisija je upozorila na nepoštovanje standarda prilikom sprovođenja javnih nabavki za potrebe razvoja transportne infrastrukture i pozvala da se prilikom donošenja investicionih odluka u obzir uzmu studije izvodljivosti sa analizama troškova i koristi u skladu s najboljim praksama EU.

U pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 14 iz 2018. godine Srbija deklarativno prihvata pravne tekovina EU za Poglavlje – Transportna politika, kako glase na dan 1. januara 2018. godine, i da će biti u poziciji da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo, ne zahtevajući specifična prilagođavanja u ovom poglavlju. U istom dokumentu Srbija je predstavila plan usklađivanja zakonodavnog i institucionalnog okvira s pravnim tekovinama EU i pritom istakla poslednji kvartal 2021. kao krajnji rok za potpunu harmonizaciju sa evropskom legislativom. Takav plan nije ostvaren budući da postoji veliki prostor za dalje usklađivanje, naročito u uspostavljanju pravnog okvira za inteligentne transportne sisteme (ITS). Iako je u maju 2018. godine Srbija usvojila odredbe o okviru za uvođenje inteligentnih transportnih sistema, ni Strategija ni Akcioni plan za ITS još uvek nisu izrađeni, što je jedna od preporuka Komisije u Izveštaju o Srbiji iz 2021. godine.

<sup>7</sup> <https://www.mgsi.gov.rs/cir/projekti/projekat-madjarsko-srpske-zheleznice-rekonstrukcija-i-modernizacija-pruge-beograd-novi-sad>

## Transportna zajednica

Velike zasluge za relativno pozitivne ocene koje Srbija ostvaruje u oblasti transportne politike u vezi su s tim što je Srbija članica Transportne zajednice i aktivno učestvuje u njenom radu.

Transportna zajednica treba da pripremi zemlje Zapadnog Balkana za efikasniju usvajanje evropskog zakonodavstva i tako ubrza njihov proces pristupanja EU. Njen cilj je da doprinese boljem regionalnom povezivanju i realizaciji brojnih infrastrukturnih projekata, da poboljša transportne usluge i unapredi mobilnost stanovništva zemalja Zapadnog Balkana, usklađujući nacionalna zakonodavstva sa zakonodavstvom Unije.

Najistaknutiji projekti tiču se modernizacije železničke infrastrukture (deonica Niš–Brestovac, Sićevo–Dimitrovgrad, Niš–Dimitrovgrad), izgradnje intermodalnog terminala u Batajnici koja je započeta u novembru 2020, auto-puta od Niša do Prištine. Izgradnja prve deonice Auto-puta mira u dužini od 5,5 km započeta je u decembru 2021. godine.

Ugovor o osnivanju Transportne zajednice potpisan je između Evropske unije i svih država zemalja Zapadnog Balkana, da bi u formi zakona krajem novembra 2017. bio usvojen u Narodnoj skupštini, čime su njegove odredbe postale obavezne za našu državu. Sedište Stalnog sekretarijata Transportne zajednice otvoreno je u Beogradu.



# Poglavlje 15: Energetika

Pravne tekovine EU u oblasti energetike regulišu: sigurnost snabdevanja energijom, pitanja unutrašnjeg tržišta energije, korišćenje obnovljivih izvora energije, energetska efikasnost, kao i pitanja nuklearne energije.

Nakon pregleda domaćeg zakonodavstva u oblasti energetike 2014. godine, EU je došla do zaključka da Srbija nije dovoljno spremna za preuzimanje i sprovođenje pravnih tekovina EU u oblasti energetike. Srbija je stoga za Poglavlje 15 dobila dva merila za otvaranje:

1. Radi sigurnosti snabdevanja da izradi akcioni plan kojim će regulisati minimalne zalihe nafte i naftnih derivata i
2. Da usvoji pravno obavezujući plan za razdvajanje u sektoru gasa, kako bi se obezbedila konkurentnost tržišta gasa.

Prvo merilo koje je trebalo da ispunimo ticalo se sigurnosti snabdevanja naftom i naftnim derivatima, na osnovu Direktive Saveta 2009/119/EZ, koja od svih članica očekuje da održavaju zalihe nafte u visini 90 dana prosečnog dnevnog neto uvoza ili 61 dan prosečne dnevne potrošnje (u zavisnosti koja od ovih količina je veća). Dalje, kada je reč o prirodnom gasu, od država članica i gasnih kompanija se zahteva da imaju dovoljno energenata da budu spremne za prekid snabdevanja. Države članice su dužne da obezbede da, u slučaju prekida na pojedinačnoj najvećoj infrastrukturi, budu u mogućnosti za zadovolje ukupnu potražnju za gasom tokom dana sa izuzetno visokom potražnjom. Prema poslednjem Izveštaju Evropske komisije o Srbiji, kao i Zajedničkoj poziciji EU, Srbija je u maju i junu 2021. godine držala rezerve nafte i naftnih derivata koji su dovoljni za 21 dan prosečne potrošnje. Akcionim planom za formiranje i održavanje obaveznih rezervi sirove nafte i naftnih derivata za period jun 2021 – decembar 2026<sup>8</sup>, Srbija je planirala da se u potpunosti uskladi s Direktivnom i formira potrebne rezerve energenata do kraja 2022. godine.

Drugo merilo odnosi se na konkurentnost tržišta gasa, za čije je ispunjavanje Srbija trebalo da ispuni uslove za razdvajanje delatnosti distribucije i trgovine gasom od transporta i skladištenja. Srbija je ispunila ovo merilo u maju 2021. godine usvajanjem Akcionog plana.<sup>9</sup>

Početakom 2021. godine Srbija je usvojila nove zakone u oblasti obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti, te izmenila zakone o energetici i rudarstvu, čime je izvršeno dodatno usklađivanje s pravnim tekovinama Evropske unije. Novi Zakon o korišćenju obnovljivih izvora energije delimično prenosi odredbe prava EU, a stvara preduslove za razvoj tržišta OIE, omogućava građanima i preduzećima da proizvode električnu energiju za sopstvenu potrošnju i da postanu istovremeno proizvođači i potrošači (tzv. prozjumeri). Novi zakonski okvir olakšava osnivanje energetske zadruge, ali mnoga pitanja su još uvek nejasna. Na primer, koncept zajednice obnovljivih izvora energije po novom Zakonu o obnovljivim izvorima energije nije usklađen sa Zakonom o zadrugama, koji zapravo omogućava energetskim zadrugama da proizvode i prodaju energiju na tržištu. Stoga je potrebno sačekati usvajanje podzakonskih akata koji će bliže urediti ovakvu demokratizaciju energije. Ipak, udeo OIE u finalnoj potrošnji u Srbiji ostaje i dalje mali. Sa 21,4% učešća OIE u 2019. godini, daleko je ispod ciljanog udela od 27%.

Srbija se i dalje dominantno oslanja na fosilna goriva, a pre svega na ugalj. Uticaj ovakve javne politike na sigurnost snabdevanja energijom mogli smo da vidimo tokom decembra 2021. godine, kada je zbog nedostatka kvalitetnog uglja došlo do prekida u radu šest termo-blokova Termoelektrane „Nikola Tesla”, a bez grejanja i električne energije ostalo preko 30.000 građana. Ovo dodatno potvrđuje da su nam neophodni alternativni, dostupni i domaći obnovljivi izvori energije.

8 [https://www.mre.gov.rs/sites/default/files/2021/06/draft\\_action\\_plan\\_on\\_oil\\_stocks\\_fourth\\_version\\_rev1b\\_poslednje\\_korekcije\\_srb.pdf](https://www.mre.gov.rs/sites/default/files/2021/06/draft_action_plan_on_oil_stocks_fourth_version_rev1b_poslednje_korekcije_srb.pdf)

9 [https://www.mre.gov.rs/sites/default/files/2021/06/2.2.\\_srbijagas\\_ap\\_razdvajana\\_iso\\_fou.pdf](https://www.mre.gov.rs/sites/default/files/2021/06/2.2._srbijagas_ap_razdvajana_iso_fou.pdf)

Novi Zakon o energetskej efikasnosti trebalo bi da unapredi stanje u ovoj oblasti, naročito imajući u vidu da je energetska intenzitet u Srbiji četiri puta veći nego prosek EU. Ovo u praksi znači da je za robu ili proizvodenu u Srbiji potrebno četiri puta više energije nego za proizvodnju u EU.

U godišnjim izveštajima je Evropska komisija ocenjivala Srbiju kao „umereno pripremljenu“, dok je napredak u reformama sektora energetike ocenjivan u različitim periodima od „ograničen napredak“ do „dobar napredak“ u poslednjem godišnjem izveštaju. Osnovne preporuke Evropske komisije su se iz godine u godinu ponavljale: 1) potpuno razdvajanje delatnosti proizvodnje i drugih delatnosti unutar sektora gasa u cilju razvoja konkurentnosti tržišta; 2) potpuno sprovođenje mera povezivanja energetskeg tržišta u skladu s međunarodnim ugovorima i 3) jačanje kapaciteta državnih organa za sprovođenje reformi, unapređenje i promovisanje energetske efikasnosti, uspostavljanje tržišne cene električne energije koja odražava stvarne troškove proizvodnje. U poslednjih nekoliko godina Evropska komisija je glavnim preporukama dodala i preporuke koje se tiču prelaska na zelenu energiju, planiranje zamene termoelektrana na uglj postrojenjima za obnovljive izvore energije i usvajanje Nacionalnog energetskeg i klimatskeg plana (NEKP), koji će obezbediti usklađenost Srbije sa Zelenom agendom za Zapadni Balkan (koju smo prihvatili kroz potpisivanje Sofijske deklaracije u novembru 2020. godine). Tokom 2021. godine Ministarstvo rudarstva i energetike započelo je izradu NEKP-a, čime je ispunilo deo preporuka. Međutim, NEKP nije završen ni usvojen, a tokom prve godine rada na dokumentu javnost nije bila upoznata sa sadržajem Nacrta.

Srbija je u pregovaračkoj poziciji navela da je spremna da u potpunosti preuzme sve pravne tekovine Evropske unije onako kako one glase na dan 1. januara 2021. godine, osim specifičnih zahteva dve direktive koje regulišu nuklearnu sigurnost i upravljanje nuklearnim otpadom (za čije se pojedine odredbe traži odlaganje od 20 do 30 godina od dana stupanja u članstvo). Međutim, EU konstatuje da u vezi sa ovim zahtevima Srbija nije dostavila jasne osnove, te poziva da dostavimo dodatne detaljne informacije kojima će potkrepiti svoj zahtev.

# Poglavlje 21: Transevropske mreže

Pregovaračko Poglavlje 21 – Transevropske mreže sastoji se iz tri dela: transevropske transportne mreže (TEN-T), transevropske energetske mreže (TEN-E) i transevropske komunikacione mreže. Zbog sadržine, ovo poglavlje je u velikoj meri povezano s Poglavljem 14 – Transportna politika, Poglavljem 15 – Energetika i Poglavljem 10 – Informaciono društvo i mediji. Evropska unija radi na jačanju pomenutih mreža kako bi doprinela rastu, zapošljavanju i jačanju unutrašnjeg tržišta. Pregled zakonodavstva Srbije za Poglavlje 21 (tzv. skrining) započeo je 2014, a završen je 2015. godine. Pregovaračka pozicija za isto poglavlje pripremljena je 2018. godine, a Poglavlje je otvoreno u okviru Klastera 4, u decembru 2021. godine.

Republika Srbija izjavila je u okviru pregovaračke pozicije za Poglavlje 21 – Transevropske mreže da prihvata pravne tekovine Evropske unije u ovom poglavlju onako kako glase na dan 1. januara 2018. godine, kao i da će biti u poziciji da ih u potpunosti sprovede do stupanja u članstvo. Takođe, Srbija navodi u okviru istog dokumenta da će do stupanja u članstvo Evropske unije sprovesti i sve ostale pravne tekovine koje budu nastale nakon navedenog datuma. Pored toga, Republika Srbija u pregovaračkoj poziciji za ovo poglavlje izjavljuje da ne zahteva specifična prilagođavanja u ovom poglavlju.

Poslednja tri izveštaja EU o Srbiji (iz 2019, 2020. i 2021. godine) daju istovetne ocene za ovo pregovaračko poglavlje – da je Republika Srbija umereno pripremljena za transevropske mreže. Svi pomenuti izveštaji konstatuju da je postignut izvestan napredak, a glavne preporuke se već tri godine ponavljaju i odnose se na jačanje administrativnih kapaciteta za ovo poglavlje i usvajanje transportne strategije. Izvešaj EU o Srbiji iz 2019. godine još konstatuje da je Srbija postigla izvestan napredak u pogledu preporuke o interkonektoru s Bugarskom iz 2018. godine, ali i preporučuje da se ubrzaju pripreme za izgradnju istog u pogledu projektovanja, tehničke i tenderdske dokumentacije.

## Transevropske transportne mreže (TEN-T)

Pregovaračkom pozicijom za Poglavlje 21 predviđeno je usvajanje Strategije transporta godine koja obuhvata sve vidove transporta: drumski, železnički, vazdušni, vodni i multimodalni. Cilj donošenja ovog dokumenta jeste da osigura bezbedan, efikasan i intermodalni, ekološki prihvatljiv i efikasan transport i logistične usluge, održiv i nesmetan transport putnika i konkurentno poslovanje u transportu tereta.<sup>10</sup>

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije u septembru 2020. godine objavilo je poziv za konsultante za izradu nove koherentne Nacionalne multimodalne transportne strategije i akcionog plana za održivi razvoj transportnog sektora u periodu od 2022. do 2030. godine. Isto Ministarstvo objavilo je da je Srbija od Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD) kroz program Western Balkan Trade and Transport Facilitation dobila zajam u vrednosti od 35 miliona evra i da će deo tog novca biti izdvojen za konsultantske usluge. Strategija bi trebalo da doprinese razvoju transportne mreže i na taj način doprinese razvoju transportnih usluga, što bi uticalo na privlačenje investicija u nerazvijenim područjima, kao i na ravnomerniji regionalni razvoj. Pored toga, Strategija se odnosi i na institucionalne reforme i izgradnju novih kapaciteta kroz javna/privatna ulaganja. Strategija transporta još uvek nije usvojena.<sup>11</sup>

Poslednji izveštaj EU o Srbiji iz oktobra 2021. godine ističe da Srbija u 2022. godini naročito treba da usvoji novu pomenutu Nacionalnu strategiju transporta za period 2022–2030. godine (uključujući akcioni plan), kao i Nacionalnu strategiju i akcioni plan za inteligentne transportne sisteme (ITS). Pored toga, u Izveštaju se navodi da sve pomenute strategije i akcioni planovi treba da budu usklađeni sa Strategijom Evropske unije za održivu i pametnu mobilnost, kao i Smernicama Evropske unije za razvoj transevropskih

10 Pregovaračka pozicija za Poglavlje 21, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni\\_pregovori/pregov-aracke\\_pozicije/pg\\_pozicija\\_21.pdf](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/pristupni_pregovori/pregov-aracke_pozicije/pg_pozicija_21.pdf)

11 <https://plutonlogistics.com/logistika/mgsi-trazi-konsultanta-za-izradu-nove-nacionalne-strategije-transporta/>

transportnih mreža. Pored toga, isti Izveštaj podseća da Srbija treba da ubrza višegodišnje planove za održavanje puteva i železnice, vodeći računa o standardima Evropske unije koji se odnose na: javne nabavke, državnu pomoć i procene uticaja na životnu sredinu. Evropska komisija u ovom dokumentu naročito ističe dekarbonizaciju, digitalizaciju i otpornost transportnog sektora, kao i da je neophodno sprovesti investicije u skladu sa analizama troškova i koristi prema najboljim praksama EU. Takođe, poslednji Izveštaj Evropske komisije podseća Srbiju na obavezu poštovanja Ugovora o Transportnoj zajednici.<sup>12</sup>

Kada je reč o železničkoj i putnoj infrastrukturi, neophodno je ubrzati radove. Srbija je u martu 2021. godine raspisala javnu nabavku za izgradnju prve deonice auto-puta Niš–Merdare. Evropska unija obezbedila je bespovratnu pomoć kako bi se sprovele tehničke pripreme za preostale deonice. U toku su radovi na izgradnji pruge Budimpešta–Beograd, dok radovi na izgradnji pruge Niš–Dimitrovgrad kasne dve godine, uglavnom usled nedostatka kapaciteta i dugotrajnih procedura. Srbija radi i na modernizaciji železničkog Koridora 10, Beograd–Niš–Preševo (državna granica). Kada je reč o infrastrukturi unutrašnjih vodnih puteva, potrebno je da se projekti u toj oblasti zasnivaju na analizama troškova i koristi, kao i da u potpunosti poštuju standarde u oblasti životne sredine.<sup>13</sup>

## Transevropske energetske mreže (TEN-E)

U okviru oblasti Transevropske energetske mreže (TEN-E), pregovaračkom pozicijom za Poglavlje 21 predviđen je intenziviran rad na realizaciji projekta Transbalkanskog elektroenergetskog koridora, čija će realizacija omogućiti transnacionalni prenos na velike razdaljine električne energije s minimalnim gubicima, povezati tržišta širom Evrope i obezbediti stabilno i sigurno snabdevanje potrošača u Republici Srbiji, kao i sprovođenje gasne interkonekcije sa gasovodnim sistemima susednih država, pre svega između Srbije i Bugarske. Poslednji Izveštaj Evropske komisije o Srbiji, iz oktobra 2021. godine, navodi da su učinjeni pozitivni pomaci u vezi sa gasnim interkonektorom s Bugarskom.

Administrativni kapaciteti za prenošenje zakonodavstva Evropske unije u nacionalno pravo, kao i primenu pravnih tekovina u ovoj oblasti, moraju da se ojačaju, navodi se u Izveštaju Evropske komisije za Srbiju iz oktobra 2021. godine. Isti dokument podseća na obavezu da se energetske mreže nadgrade u skladu s pravnim propisima Evropske unije u ovoj oblasti, u cilju prelaska na zelenu energiju.

Kada je u pitanju Transbalkanski koridor za prenos električne energije, Izveštaj Evropske komisije o Srbiji konstatuje da je Srbija nastavila da priprema dokumentaciju za izgradnju, naročito za nadzemni prenosni vod koji povezuje Srbiju s Bosnom i Hercegovinom i Crnom Gorom, kao i nadogradnju prenosnog sistema u Zapadnoj Srbiji do naponskog nivoa 400 kV koja je trebalo da otpočne početkom 2022. godine. Treća sekcija Transbalkanskog koridora od Obrenovca do Bajine Bašte dužine 109 km predstavlja investiciju vrednu 58,95 miliona evra.<sup>14</sup>

Izveštaj Evropske komisije iz 2021. godine, takođe, konstatuje i da se izgradnja voda od 400 kV između Kragujevca i Kraljeva odvija po planu i da je rok za završetak januar 2022. godine. Napredak u izgradnji gasnog interkonektora između Srbije i Bugarske ocenjen je kao dobar. Izgradnja ovog interkonektora (deo trase kroz Srbiju, od Niša do Dimitrovgrada, dužine 109 km) počela je 1. februara 2022. godine, a rok za završetak radova je oktobar 2023. godine.

<sup>12</sup> Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2021. godine, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

<sup>13</sup> Izveštaj EU o Srbiji iz 2021. godine, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

<sup>14</sup> Veb-sajt Vlade Republike Srbije, <https://www.srbija.gov.rs/vest/536118/transbalkanski-koridor-projekat-od-regionalnog-znacaja.php>

Ukupna dužina dvosmernog gasovoda kroz obe države je 170 km, a kapacitet 1,8 milijardi kubnih metara gasa godišnje. Najveći deo projekta finansira se od bespovratnih sredstava iz IPA fonda Evropske unije, dok će preostala sredstva biti obezbeđena kroz kredit Evropske investicione banke i iz budžeta Republike Srbije. Cilj ovog projekta jeste da se obezbedi diversifikacija izvora energetske snabdevanja, kao i da prelazak što većeg broja domaćinstava sa individualnih ložišta na gas, čime bi se doprinelo poboljšanju kvaliteta vazduha.<sup>15</sup> Međutim, prelazak na snabdevanje gasom ne čini se kao trajno rešenje za sigurnost snabdevanja, posebno imajući u vidu rat u Ukrajini, kao i konsekvence na evropskom i globalnom nivou. Prelazak na gas vodi ka povećanju uvozne zavisnosti regiona, daljoj zavisnosti od fosilnih goriva i ne doprinosi bržoj tranziciji ka lokalno dostupnim i obnovljivim izvorima energije.

## Transevropske komunikacione mreže

Za oblast transevropske komunikacione mreže u pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 21 navodi se da planirane mere i aktivnosti za postizanje pune harmonizacije s pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti odgovaraju planiranim merama i izazovima u implementaciji koji su detaljnije objašnjeni u pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 10 – Informaciono društvo i mediji.

---

<sup>15</sup> Veb-sajt Vlade Republike Srbije, <https://www.srbija.gov.rs/vest/608644/pocela-izgradnja-gasnog-interkonekto-ra-izmedju-srbije-i-bugarske.php>

## Poglavlje 27: Životna sredina i klimatske promene

Poglavlje 27 sastoji se od deset različitih oblasti: horizontalno zakonodavstvo, kvalitet vazduha, upravljanje otpadom, kvalitet vode, zaštita prirode, industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima, hemikalije, buka, civilna zaštita, klimatske promene. Zakonodavstvo EU u ovim oblastima najneposrednije utiče na kvalitet svakodnevnog života građana i obuhvata preko 200 različitih propisa. Sprovođenje ovih propisa, kojima se građanima obezbeđuje čista i zdrava životna sredina, zahteva značajne finansijske i administrativne kapacitete od država članica, te se ovo poglavlje često naziva najskupljim i najkompleksnijim za kandidate za članstvo u Uniji. Inicijalne procene<sup>16</sup> iz 2011. godine bile su da će nam za puno dostizanje standarda EU u zaštiti životne sredine do 2030. godine biti potrebno 10,6 milijardi evra. Nakon toga u javnosti su se pojavljivale različite procene, a neke su išle i do 15 milijardi evra.<sup>17</sup>

Uprkos ogromnim izazovima koje Poglavlje 27 nosi, Evropska unija je 2014. godine, nakon faze skrininga, zaključila da je Srbija dovoljno spremna da otvori pregovore o ovom poglavlju. Ipak, šest godina kasnije Srbija je u pregovaračkoj poziciji tražila odlaganje obaveze sprovođenja za čak 19 direktiva:

- 3.** INSPIRE Direktiva 2007/2/EZ koja reguliše nacionalnu infrastrukturu geoprostornih podataka<sup>18</sup> i za čije je delove Srbija tražila prelazni period od dve godine i četiri meseca od dana pristupanja EU.
- 4.** Direktiva 2008/50/EZ o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu za Evropu, za koju je Republika Srbija zahtevala prelazni period, ali nije navela koliki broj godina. Konačan prelazni period određiće se prema Specifičnom planu implementacije Direktive<sup>19</sup>, koji je u vreme izrade pregovaračke pozicije bio u izradi.
- 5.** Direktiva 2016/802/EZ o sadržaju sumpora u određenim tečnim gorivima, za koju Srbija zahteva prelazni period, takođe neodređen u momentu izrade pregovaračke pozicije.
- 6.** Dve direktive koje regulišu kontrolu emisija isparljivih jedinjenja koja nastaju skladištenjem, distribucijom i točenjem benzina (Direktiva 94/63/EZ i Direktiva 2009/126/EZ), za koje Srbija traži prelazni period od dve godine od dana stupanja u članstvo EU.
- 7.** Direktiva 2016/2284/EU koja reguliše smanjenje nacionalnih emisija određenih atmosferskih zagađujućih materija (sumpor-dioksida, oksida azota, amonijaka, nemetanskih isparljivih organskih jedinjenja i suspendovanih PM2,5 čestica) u cilju postizanja kvaliteta vazduha koji ne dovodi do značajnih rizika po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Za ovu direktivu Srbija je takođe tražila prelazni period, ali u pregovaračkoj poziciji nije definisala na koliko godina.
- 8.** Okvirna direktiva o otpadu 2008/98/EZ (za član 11), za koju Republika Srbija zahteva prelazni period od 15 godina od dana pristupanja EU.
- 9.** Direktiva 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, za čije pojedine delove Srbija zahteva prelazni period od četiri godine od dana pristupanja EU.
- 10.** Direktiva 1999/31/EZ o deponijama, za čije pojedine delove Srbija zahteva prelazni period od sedam do 15 godina.
- 11.** Direktiva 2012/19/EU o otpadu od električne i elektronske opreme, za čiji jedan deo Republika Srbija zahteva prelazni period od 11 godina od dana pristupanja EU.
- 12.** Direktiva 2006/66/EZ o otpadnim baterijama, za čiji jedan deo Republika Srbija zahteva prelazni period od 11 godina od dana pristupanja EU.
- 13.** Okvirna direktiva o vodama 2000/60/EZ, za čije pojedine delove Republika Srbija zahteva prelazni period od 21 godine od dana pristupanja EU.
- 14.** Direktiva 91/271/EEZ o tretmanu komunalnih otpadnih voda, za čije pojedine delove Srbija zahteva prelazni period od 20 godina od dana pristupanja EU.

16 Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju: 80/2011-24 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/strategija/2011/80/1/reg>

17 <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/trivan-potrebna-ulaganja-od-15-milijardi-evra-za-zastitu-zivotne-sredine-u-srbiji/>

18 [https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2149-17%20-%20LAT.pdf](https://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2149-17%20-%20LAT.pdf)

19 Za sprovođenje direktiva izrađuju se takozvani specifični planovi implementacije direktiva, kojima se Evropskoj uniji predstavlja kada i kako ćemo dostići zadate ciljeve, koliko će to koštati i ko je za dostizanje ciljeva odgovoran.

15. Direktiva 2008/105/EZ o standardima kvaliteta životne sredine, za čije pojedine delove Srbija zahteva prelazni period od 21 godine od dana pristupanja EU.
16. Direktiva 2006/118/EZ o zaštiti podzemnih voda, za čije pojedine delove Srbija zahteva prelazni period od pet godina od dana pristupanja EU.
17. Direktiva 91/676/EEZ o zaštiti voda od zagađenja uzrokovanog nitratima, a čije pojedine delove Srbija zahteva prelazni period od 16 godina od dana pristupanja EU.
18. Direktiva 98/83/EZ o kvalitetu vode namenjene ljudskoj upotrebi za koju Republika Srbija zahteva prelazni period od 20 godina od dana pristupanja EU.
19. Direktiva 2010/75/EU o industrijskim emisijama, za koju Republika Srbija zahteva prelazni period jedne do osam godina od dana pristupanja EU.
20. Direktive 2003/87/EZ o sistemu trgovine emisionim jedinicama gasova sa efektom staklene bašte, za koju Srbija traži takođe nedefinisan prelazni period i u pregovaračkoj poziciji navodi da će svoju poziciju dostaviti EU nakon izrade Specifičnog plana sprovođenja Direktive, nakon donošenja Nacionalne strategije klimatskih promena i Akcionog plana.
21. Direktive 98/70/EZ o kvalitetu nafte i dizel-goriva, za koju Republika Srbija takođe zahteva prelazni period koji u momentu izrade pregovaračke pozicije nije bio definisan.

Ovih 19 direktiva utiče na neke od ključnih aspekata života svakog građanina i građanke i neka od gorućih pitanja životne sredine: da li imamo čistu pijaću vodu, kako tretiramo otpadne vode, kako tretiramo razne vrste otpada, koje i kolike emisije zagađujućih materija u vazduh dozvoljavamo, kakav nam je kvalitet vazduha koji dišemo, kakav je kvalitet goriva koje koristimo i kakve emisije nastaju prilikom korišćenja tog goriva. I upravo za te ključne aspekte zakonodavstva zaštite životne sredine – Srbija nije spremna.

Za oblast zaštite životne sredine je od 2016. do danas Srbija svake godine pokazala „izvestan nivo“ pripremljenosti za preuzimanje i sprovođenje pravnih tekovina EU. Na skali od jedan do pet ovo bi bila ocena dva. Što se tiče napretka, u 2016. i 2018. godini Srbija je postigla „izvestan napredak“ (na skali od jedan do pet ovo bi bila ocena tri), dok je od 2019. godine Evropska komisija napredak Srbije ocenjivala nižom ocenom „ograničen napredak“, što bi bila ocena 1+ ili 2-. Zadaci koje je tokom godina trebalo da ispunimo su uglavnom godinama bili isti: 1) da unapredimo administrativne i finansijske kapacitete državnih organa i institucija (pre svega Agencije za zaštitu životne sredine); 2) povećamo napore u sprovođenju i primeni propisa kako bismo zatvorili nesanitarne deponije i unapredili reciklažu i upravljanje otpadom, unapredili kvalitet vazduha i voda, pripremili se za uspostavljanje mreže zaštićenih područja Natura 2000 i 3) da sprovodimo odredbe Pariskog sporazuma koji smo potpisali, da pripremimo integrisani Nacionalni energetska i klimatski plan kojim ćemo uskladiti svoje klimatske ambicije do 2030. godine s javnim politikama Evropske unije.

## Kvalitet vode

Kada je u pitanju kvalitet vode, Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz oktobra 2021. godine konstatuje da je Srbija postigla umeren nivo usklađenosti s pravnim tekovinama Evropske unije u ovoj oblasti. Suštinski, u oblasti kvaliteta vode nije postignut napredak i svi ranije identifikovani izazovi i dalje su prisutni. Glavni problemi koji se odnose na kvalitet vode su neprečišćeni kanalizacioni mulj i otpadne vode, dok su nedovoljan nivo usklađenosti nacionalnog zakonodavstva s pravnim tekovinama Evropske unije i nedostatak administrativnih kapaciteta za praćenje i sprovođenje propisa, kao i međuinstitucionalnu saradnju ključne prepreke za brži napredak u ovoj oblasti.

U Srbiji se i dalje manje od 15% otpadnih komunalnih voda prečišćava, a ostatak ispušta direktno u reke i jezera, bez ikakvog prečišćavanja. Srbiju čeka ogroman posao na izgradnji oko 300 postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda. Od ukupno 19 direktiva u oblasti zaštite životne sredine za koje je Srbija zatražila odlaganje obaveze sprovođenja u okviru pregovaračke pozicije, čak pet se odnosi na oblast kvaliteta vode, što ukazuje na činjenicu da je ova oblast izuzetno složena, da obiluje preprekama i da će njihovo prevazilaženje biti izuzetno finansijski zahtevno.

Srbija po pitanju kvaliteta vode nije u dovoljnoj meri usklađena sa standardima Evropske unije, posebno u onim delovima koji se odnose na prisustvo određenih elemenata u pijaćoj vodi, kao što je, na primer, arsen. U Srbiji je ovaj problem prekomerne koncentracije arsena u vodi za piće naročito izražen na području Vojvodine. Različita istraživanja širom sveta pokazala su da je izloženost prekomernoj koncentraciji arsena u vodi izuzetno opasna po zdravlje i može se dovesti u vezu s rakom beške, bubrega, jetre i pluća. Istraživanje BIRN-a iz 2018. godine navodi da je najalarmantnija situacija u tom trenutku bila u Novom Bečeju, gde je količina arsena u vodi bila 27 puta veća od zakonski dozvoljenog maksimuma.<sup>20</sup>

Pored toga, preporuka je da se ozbiljnije pristupi rešenju problema zagađenja reka, uključujući sprovođenje prekograničnih konsultacija za pojedine reke (kao npr. Dunav i Drina) u slučajevima kada je to potrebno. Napredak u vezi s planom upravljanja rečnim slivovima ocenjen je kao spor. Prioritet u ovoj oblasti trebalo bi da bude rad na lokalnom nivou – na postrojenjima za vode i otpadne vode. Kada su u pitanju planovi za upravljanje rizicima od poplava, postignut je ograničen napredak. Takođe, preporuka je da transparentnost pri planiranju i odlučivanju o investicijama bude veća kako bi se obezbedilo pridržavanje zakona i standarda Evropske unije u oblasti kvaliteta voda. Rad na naknadama i tarifama za vodu tek je u početnoj fazi.<sup>21</sup> Diplomatskim rečnikom se zapravo kaže da u procesu izgradnje postrojenja za preradu otpadnih voda postoji visok rizik od korupcije.

Tokom leta 2021. godine javnost je iznenadio i Predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o vodama<sup>22</sup>, koji je u skupštinsku proceduru ušao po hitnom postupku, bez javne rasprave. Pri izradi ovog predloga javnosti nije omogućeno da učestvuje, niti je ona na bilo koji način bila informisana o izradi ovog akta od suštinskog značaja za očuvanje voda kao javnog dobra i ključnog resursa za sve građane Srbije. Između ostalog, predlogom se predviđalo uvođenje mehanizma „neposredne pogodbe” pri davanju u zakup vodnog zemljišta u javnoj svojini za korišćenje rečnih nanosa i za postavljanje plutajućih objekata (splavova). Ovaj primer pokazuje da se radi o suštinskoj promeni procedure odlučivanja o raspolaganju javnim dobrima, a bez učešća javnosti. Na ovaj način se dodatno otvarao prostor za koruptivne aktivnosti, a eliminisao princip transparentnosti i javnih nabavki u raspolaganju resursima koji predstavljaju najvažnije javno dobro – vodu. Preko 40 organizacija civilnog društva uputilo je apel za povlačenje ovog dokumenta iz procedure i izjašnjava građana o pitanju upravljanja vodama, kao najznačajnijeg javnog dobra, putem referenduma. Više od 75.000 građana potpisalo je peticiju kojom traži referendumsko izjašnjavaње.<sup>23</sup> U epilogu, Narodna skupština je usvojila Predlog Zakona, ali ga nije potpisao Predsednik Republike. Predlog Zakona nije usvojen, Vlada ga je povukla iz procedure.<sup>24</sup> Ipak, borba za vodu nije i konačno dobijena<sup>25</sup>, uprkos najavama da će se pisati novi Zakon.

Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije do 2034. doneta je još 2017. godine, dok se na Akcioni plan za sprovođenje ove Strategije čekalo nekoliko godina.<sup>26</sup> On je usvojen tek u drugoj polovini 2021. godine za period od 2021. do 2023. Nacrt Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period 2021. do 2027. godine je izrađen i održana je javna rasprava za ovaj dokument krajem 2021. godine. Plan je ključni dokument u procesu upravljanja vodama, čiji je cilj dostizanje dobrog statusa svih voda u skladu s principima Okvirne direktive o vodama.<sup>27</sup> U uvodnom delu dokumenta se navodi da su podaci korišćeni zaključno sa 2016. godinom, što je prilično problematično da se dokument ovolikog značaja izrađuje na osnovu zastarelih podataka, za koje je upitno da li su i dalje relevantni.

20 <https://birn.rs/toksicne-slavine-arsen-u-vodi/>

21 Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2021. godine, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

22 <https://www.koalicija27.org/vesti/hitno-povuci-neustavni-predlog-izmena-zakona-o-vodama/>

23 <https://peticije.kreni-promeni.org/petitions/izvor-zivota-trazi-izbor-zivota-zaustavimo-stetni-zakon-o-vodama>

24 <https://nova.rs/vesti/drustvo/brnabic-povucen-zakon-o-vodama-sledi-sira-javna-rasprava/>

25 <https://www.istinomer.rs/analize/borba-za-vodu-u-sloveniji-javno-dobro-u-srbiji-error-404/>

26 Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2021. godine, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

27 Nacrt Plana upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije za period 2021. do 2027. godine, [https://www.rdvode.gov.rs/doc/Predlog\\_Plana\\_upravljanja\\_%202021-2027-01112021.pdf](https://www.rdvode.gov.rs/doc/Predlog_Plana_upravljanja_%202021-2027-01112021.pdf)



U pregovaračkoj poziciji Republike Srbije navodi se da stanje kvaliteta voda zavisi od sprovođenja mera kojima je cilj da eliminišu emisije zagađujućih materija iz industrije i komunalnih kanalizacionih sistema, kao i da uklone zagađujuće materije iz poljoprivrede u površinske i podzemne vode. Međutim, Srbija je izjavila u pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 da, kada se u obzir uzme trenutno stanje u ovoj oblasti kao i značajna finansijska sredstva koja su neophodna kako bi se kvalitet vode unapredio, potreban napredak nije moguće postići do 2027. godine, što je krajnji rok za postizanje ciljeva Okvirne direktive o vodama. Procena Srbije je da joj je za potpuno dostizanje ciljeva iz Okvirne direktive potreban period do 2045. godine. Osnovne mere će se uglavnom fokusirati na smanjenje zagađenja uzrokovanog komunalnim otpadnim vodama, industrijskim ispuštanjima i nutrijentima.<sup>28</sup>

## Zaštita prirode

Najznačajnija promena u prethodnom periodu u oblasti zaštite prirode bila je izrada problematičnog Nacrta zakona o dopunama i izmenama Zakona o zaštiti prirode. Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2021. godine pozitivno je ocenio donošenje ovog Zakona zbog dodatnog usklađivanja s dvema direktivama Evropske unije: Direktivom o staništima i Direktivom o divljim pticama. Iako pomenuti Izveštaj konstatuje da je nova zabrana izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima pozitivna, uz napomenu da bi njen obuhvat trebalo proširiti<sup>29</sup>, organizacije civilnog društva su u aprilu 2021. godine Ministarstvu zaštite životne sredine uputile Zahtev za obustavu postupka izrade Nacrta, zbog mnogobrojnih povreda u vezi s procedurom izrade, uključivanja javnosti i sadržine<sup>30</sup> koja donosi nejasna, a u nekim slučajevima i rešenja koja su suprotna ciljevima zaštite prirode.

Među brojnim problematičnim rešenjima najznačajnije je ono koje se odnosi na izgradnju malih hidroelektrana. Naime, Ministarstvo je navelo da je ključni razlog za donošenje izmena Zakona bio uticaj izgradnje malih hidroelektrana u zaštićenim područjima, te da se izmenama i dopunama Zakona ova praksa zabranjuje. Međutim, tekst koji je javnost imala prilike da vidi zapravo omogućava i dalje izgradnju malih hidroelektrana u zaštićenim područjima, pod nedovoljno jasnim okolnostima, tj. kada Vlada neki projekat proglasi projektom od opšteg interesa i nacionalnog značaja. S obzirom na to da kriterijumi za određivanje opšteg interesa i nacionalnog značaja nisu transparentno definisani, otvorena je mogućnost za široko tumačenje ovih pojmova i prostor za dalju izgradnju malih hidroelektrana u zaštićenim područjima. Zbog svih nedostataka koji su obeležili izradu Nacrta Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti prirode, organizacije civilnog društva pokrenule su društveni dijalog s Ministarstvom zaštite životne sredine.<sup>31</sup>

Kao i u većini oblasti u okviru Poglavlja 27, i u oblasti zaštite prirode se u Izveštaju EK o Srbiji navodi da su institucionalni kapaciteti i kapaciteti ljudskih resursa slabi, naročito u pogledu kontrole ili zabrane trgovine divljim životinjama. Pored toga, pominju se i problemi nezakonitog lova i nezakonitog smeštaja, kao i pravne praznine koje omogućavaju nezakonit lov ptica koje nisu lovne, što se naročito odnosi na jastrebe i grlice.<sup>32</sup>

**Industrijsko zagađenje i upravljanje rizicima** je deo pravnih tekovina EU koji se sastoji od nekoliko direktiva koje uređuju rad velikih industrijskih postrojenja iz raznih sektora (energetika, metalurgija, poljoprivreda itd.). Kako ova postrojenja imaju veliki moguć negativan uticaj na sve aspekte životne sredine, pravne tekovine imaju za cilj sprečavanje ili svođenje na minimum zagađujućih emisija u vazduh, vodu i zemljište,

28 Pregovaračka pozicija Republike Srbije za Poglavlje 27, [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)

29 Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2021. godine, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

30 [https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2021/04/Koalicija-27\\_Zahtev-za-obustavu-postupka-izrade-ZZP.pdf](https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2021/04/Koalicija-27_Zahtev-za-obustavu-postupka-izrade-ZZP.pdf)

31 <https://www.bos.rs/ekz/vesti/134/10108/odrzan-dijalog-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-zastiti-prirode.html>

32 Izveštaj EK o Srbiji iz 2021. godine, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

kao i otpada iz industrijskih i poljoprivrednih postrojenja, s ciljem postizanja visokog nivoa zaštite životne sredine i zdravlja ljudi. Stoga je za građane veoma značajna puna primena odredbi ovog zakonodavstva. Evropska unija ocenjuje da je nivo usklađivanja domaćeg i EU zakonodavstva na početnom nivou, dok je sprovođenje na još nižem nivou. Primera radi, Nacionalni plan za smanjenje emisija<sup>33</sup> se ne sprovodi, a Evropska komisija je u poslednjem izveštaju označila termoelektranu Kostolac B kao najvećeg evropskog zagađivača sumpor-dioksidom, koji uprkos tome što ima sistem za odsumporavanje i dalje emituje enormne količine sumpor-dioksida.

Srbija kroz pregovaračku poziciju najavljuje punu usklađenost<sup>34</sup> sa zakonodavstvom u ovoj oblasti do kraja 2024. godine, sa izuzetkom postrojenja za koja Srbija traži odlaganje obaveze primene odredbi ovog zakonodavstva u periodu od jedne godine do osam godina. Kada je prvobitno usvojen Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja, identifikovano je 227 postrojenja za koje su operateri morali da pribave integrisane dozvole do 31. decembra 2020. godine. Tu spadaju postrojenja koja su među najvećim zagađivačima u Srbiji, poput termoelektrana, topionice bakra, železara, cementara. Integrisane dozvole su instrumenti za sprovođenje Zakona kojima se garantuje da ova postrojenja ispunjavaju standarde životne sredine. Međutim, za gotovo dve decenije, Srbija je uspela da izda samo 46 integrisanih dozvola. To znači da je samo 46 postrojenja svoje zagađujuće emisije svelo na propisane granice, dok ostali zagađivači nastavljaju da rade kao i ranije, bez sankcija. Pred kraj 2021. godine Narodna skupština je usvojila izmene Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja, kojima je pomerila rok zagađivačima za pribavljanje integrisanih dozvola na 31. decembar 2024. godine. Zakon je u Skupštinu ušao po hitnoj proceduri i bez javne rasprave. Time je produžen rok postrojenjima da se usklade sa zahtevima Zakona za još tri godine. U pregovaračkoj poziciji za Poglavlje 27 Srbija, međutim, traži dodatno odlaganje primene zakonodavstva iz ove oblasti za čak 68 postrojenja, a ukupan iznos koje operateri postrojenja treba da investiraju da bi postigli punu usklađenost sa zakonom iznosi oko 1,327 milijardi evra. Među ovim postrojenjima su, na primer, HBIS GROUP *Serbia Iron & Steel* d.o.o. Beograd (ogranak Smederevo) i *Serbia Zijin Bor Copper* d.o.o. Bor (ogranak TIR Bor) za koje se traži odlaganje do 2027. godine; zatim termoelektrane Kostolac A i B, za koje se odlaganje traži do 2030. godine, kao i TENT A, za koju je Srbija procenila da se može uskladiti sa zakonom tek 2032. godine. U međuvremenu, građani Srbije će posledice emisija u životnu sredinu trpeti kao i dosad. Posledice ovakve (ne)primene zakonodavstva vidimo u zvaničnim izveštajima institucija Republike Srbije. Tako je npr. emisija sumpor-dioksida u 2020. godini bila šest puta veća od dozvoljene, a emisije oksida azota su bile duplo veće od dozvoljenih.

## Buka

Srbija je postigla dobar nivo usklađenosti s pravilima EU o buci, ali je njihovo sprovođenje i dalje u ranoj fazi, konstatuje Izveštaj Evropske komisije o Srbiji iz 2021. godine. Srbija treba da poboljša administrativne kapacitete za izradu strateških karata buke i akcionih planova, kao i za sprovođenje pravnih propisa koji se odnose na zaštitu od buke.<sup>35</sup>

Potpuno prenošenje Direktive 2002/49/EZ planirano je do kraja 2020. godine usvajanjem Zakona o zaštiti od buke u životnoj sredini i izmenama podzakonskih akata. Potpuno sprovođenje Direktive 2002/49/EZ predviđeno je do kraja 2021. godine. Planirana je izrada strateških karata buke i akcionih planova za pet aglomeracija (Beograd, Novi Sad, Niš, Kragujevac i Suboticu), za deonice puteva, železnice i za Aerodrom „Nikola Tesla” u Beogradu. Obaveza iz Direktive je da se strateške karte buke rade svakih pet godina i akcioni planovi godinu dana po izradi karata.<sup>36</sup>

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

34 [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),

35 Izveštaj EK o Srbiji iz 2021, [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF)

36 Pregovaračka pozicija RS za Poglavlje 27, [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)

Novi Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini usvojen je u drugoj polovini 2021. godine. Ovim zakonom je preciznije definisano šta je buka, proširena je lista izvora buke, kao i nadležnih za izradu strateških karata buke. Cilj donošenja ovog zakona je da doprinese efikasnijem rešavanju problema buke u Srbiji (naročito buke iz ugostiteljskih objekata), kao i boljem kvalitetu života građana. Uvedena je i obaveza prvog merenja buke. Ona u praksi znači da će vlasnik ili zakupac ugostiteljskog objekta biti u obavezi da obezbedi prvo merenje buke na određenoj lokaciji i potom dobije izveštaj na osnovu koga će, ukoliko bude potrebe, sprovesti mere zvučne zaštite. Pored toga, ovaj zakon bi trebalo da omogući sistem praćenja i kontrole nivoa buke.<sup>37</sup>

Jasno je da je usvajanjem novog Zakona Srbija formalno ispunila svoju obavezu u pogledu usklađivanja sa zakonodavstvom Evropske unije u ovoj oblasti, ali ostaje upitno kako će u praksi izgledati sprovođenje zakona i ostalih propisa iz oblasti zaštite od buke, a naročito ako se uzme u obzir nedostatak administrativnih i institucionalnih kapaciteta javne uprave koja se bavi pitanjima zaštite životne sredine, koji se redovno ističu u izveštajima Evropske komisije o Srbiji i svim drugim važnim dokumentima iz procesa evropskih integracija Srbije.

Iako je u oblasti **upravljanja hemikalijama** konstatovan visok nivo usklađenosti s pravnim tekovinama EU, godinama unazad napredak stagnira.<sup>38</sup> Usvajanjem Zakona o hemikalijama i Zakona o biocidnim proizvodima i pratećih pravilnika uspostavljen je sistem upravljanja hemikalijama po principima EU. Međutim, neophodno je nastaviti s razvojem zakonodavnog okvira, kako kroz harmonizaciju propisa tako i jačanjem kapaciteta neophodnih za sprovođenje propisa. Srbija je ratifikovala veliki broj međunarodnih konvencija (Bazelska, Roterdamska, Stokholmska, Minamata) koje regulišu oblast upravljanja hemikalijama i kroz čije sprovođenje posredno prenosi EU propise u domaće zakonodavstvo.

**Civilna zaštita** reguliše pitanja upravljanja vanrednim situacijama, zaštite stanovništva od katastrofa i elementarnih nepogoda, zaštitu kritične infrastrukture. Pravne tekovine EU su prenete u domaće zakonodavstvo kroz nekoliko zakona, od kojih je najznačajniji Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama.<sup>39</sup> Zakon uspostavlja sistem za upravljanje vanrednim situacijama, u koji je uključeno celokupno društvo: 1) organi državne uprave, organi autonomne pokrajine i jedinica lokalnih samouprava; 2) privredna društva, ostali pravni subjekti i preduzetnici; 3) građani, grupe građana, udruženja, stručne i posebne organizacije. Sektor za vanredne situacije Ministarstva unutrašnjih poslova je jedan od nosilaca sistema, dok jedinice lokalne samouprave imaju primarnu ulogu u upravljanju rizikom od katastrofa. Stoga ne čudi da je jedna od preporuka EU upravo da Srbija treba da nastavi s radom na lokalnim procenama rizika i planovima zaštite i spašavanja, kao i da se više fokusira na procene rizika od višestrukih opasnosti. Imajući u vidu sve češće poplave, požare i druge elementarne nepogode, ove odredbe Poglavlja 27 su od ključnog značaja za građane. Dobra vest je da je u pregovaračkoj poziciji Srbija navela da će sprovesti preostale pravne tekovine, tj. pravne tekovine nastale nakon 1. juna 2019. godine, do stupanja u članstvo EU.

## Klimatske promene

---

37 Veb-sajt Vlade RS, <https://www.srbija.gov.rs/vest/580585/usvojen-zakon-o-zastiti-od-buke-u-zivotnoj-sredini.php>

38 [https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu\\_dokumenta/godisnji\\_izvestaji\\_ek\\_o\\_napretku/izvestaj\\_ek\\_oktobar\\_21.PDF](https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_oktobar_21.PDF) str. 130

39 Zakon o smanjenju rizika od katastrofa i upravljanju vanrednim situacijama <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2018/87/1/reg>

Za Srbiju je prvi veliki pomak u ovoj oblasti bilo usvajanje Zakona o klimatskim promenama u martu 2021. godine, kojim je transponovan značajan deo EU zakonodavstva koje se, pre svega, odnosi na praćenje, verifikaciju i izveštavanje o emisijama GHG. Međutim, za sprovođenje Zakona potrebno je bilo doneti i veći broj podzakonskih akata koji su planirani da se usvoje tokom 2021. Kako su do sredine marta 2022. godine usvojena samo dva podzakonska akta<sup>40</sup>, Zakon praktično i dalje ne može da se sprovodi. U ovoj oblasti EU konstatuje ograničen nivo usklađenosti.

Odredbe EU zakonodavstva koje uređuju trgovinu emisijama GHG jedinicama (ETS) nisu prenete Zakonom o klimatskim promenama, iako je ETS jedan od osnovnih mehanizama EU za smanjenje GHG emisija. Pregovaračka pozicija navodi da će planovi i vremenski okvir za prenošenje tržišnih odredbi biti definisani kasnije, pre nego što se Republika Srbija pridruži EU ETS. Za ovu direktivu Srbija je tražila odlaganje i prelazne aranžmane, ali bez određenog perioda.

Jedna od osnovnih preporuka Evropske komisije iz prethodne godine je bila da Srbija treba da 2021. godine izradi ambiciozan integrisani Nacionalni energetska i klimatski plan (NEKP) na transparentan i efektivan način, čime bi usmerila svoju posvećenost Zelenoj agendi za Zapadni Balkan na konkretno delovanje, uključujući uvođenje instrumenata za oporezivanje emisija CO<sub>2</sub> i postepeno ukidanje subvencija za uglj. Tokom 2021. godine Ministarstvo rudarstva i energetike je započelo izradu NEKP-a, ali dokument nije završen. Kroz NEKP se očekuje usklađivanje klimatske politike Srbije s ciljevima EU do 2030. i 2050. godine (odnosno, postavljanje nacionalnih ciljeva za smanjenje GHG emisija, energetska efikasnost i obnovljive izvore energije). Međutim, dokument nije završen niti usvojen, a rad na njemu započet je bez učešća javnosti. Organizacije civilnog društva mogle su da se uključe u rad tek šest meseci nakon početka procesa, dok šira javnost i dalje nema uvid u proces i odluke koje se donose.

Takođe, Komisije je nekoliko godina ponavljala i preporuku da Srbija treba da sprovodi Pariski sporazum. Izveštavanje o sprovođenju Pariskog sporazuma vrši se putem Nacionalno utvrđenih doprinosa (NDC), koji se dostavljaju Ujedinjenim nacijama i koji saopštavaju doprinos države u ispunjenju ciljeva Pariskog sporazuma. Srbija je svoj prvi NDC dostavila Ujedinjenim nacijama 2015. godine i on je iznosio 9,8% smanjenja emisija gasova sa efektom staklene bašte do 2030. godine u odnosu na 1990. godinu. Uz nejasnu metodologiju i netransparentan način usvajanja ovog dokumenta<sup>41</sup>, ovo i dalje ostaje naš jedini usvojeni cilj u oblasti klimatskih promena, uprkos tome što smo bili u obavezi – kao i sve druge zemlje sveta – da ga ažuriramo. Da se ne radi o jednostavnom ispunjavanju obaveza koje proističu iz međunarodnih ugovora, već o prekoj potrebi same Srbije, govore i problemi s kojima se suočavamo svake godine. Osnovni izazov Srbije kada su u pitanju klimatska promena je velika ranjivost zbog njihovih posledica. To vidimo svakog leta, kada suše uništavaju poljoprivredne prinose; ili u proleće i jesen, kad imamo prevelike količine padavina, pa bujične poplave uništavaju putnu i drugu infrastrukturu. Drugi problem Srbije je prevelika zavisnost od uglja u proizvodnji energije. U još uvek važećim dokumentima Republika Srbija navodimo da je uglj naš domaći, pouzdan i dostupan energetska resurs koji ćemo koristiti u narednih 50–60 godina.<sup>42</sup> Međutim, krajem prethodne godine mogli smo da vidimo da tog uglja, na koji računamo za proizvodnju energije i sigurno snabdevanje, nije bilo u termoelektranama.

Koraci koji čekaju Srbiju u narednom periodu, kada su u pitanju klimatska promena, zahtevni su: usvajanje Strategije niskougljeničnog razvoja u skladu sa Zakonom o klimatskim promenama, usvajanje Nacionalnog klimatskog i energetska plana u skladu sa Zakonom o energetici, donošenje brojnih podzakonskih akata kojima će se Zakon o klimatskim promenama operacionalizovati, zatim ažuriranje i usvajanje Nacionalno utvrđenih doprinosa smanjenju emisija gasova sa efektom staklene bašte, u skladu sa obavezama Pariskog sporazuma.

40 Uredba o vrstama aktivnosti i gasovima sa efektom staklene bašte: 13/2022-4, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/vlada/uredba/2022/13/1/reg>

41 <https://www.bos.rs/ekz/vesti/134/447/novi-globalni-klimatski-dogovor-i-doprinos-republike-srbije.html>

42 <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/ostalo/2015/101/1/r>

Dodatna neizvesnost koja nas očekuje je tzv. porez na uvozni ugljenik (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM<sup>43</sup>). CBAM je instrument koji je EU razvila kako bi principe i ciljeve svoje klimatske politike integrisala u trgovinske razmene sa spoljašnjim partnerima. Instrument podrazumeva da će se od 2023. godine postepeno uvoditi mehanizam za prekogranično oporezivanje uvoznih dobara, pri čijoj se proizvodnji oslobađa velika količina ugljen-dioksida, kao što su gvožđe, cement i električna energija. Na spisku robe za oporezovanje nalaze se i: klinker, čelik, aluminijum i đubrivo, a izvesno je i proširenje ove liste u budućnosti. Instrument za oporezivanje uvoznog ugljenika treba da funkcioniše kao paralelni sistem evropskom sistemu za naplatu emisijama gasova sa efektom staklene bašte (EU ETS). Uvoznici robe na EU tržište biće u obavezi da kupuju ugljenične sertifikate koji će odgovarati ceni koju bi platili za emisije ugljenika ukoliko bi robu proizvodili unutar EU. Od ove obaveze moći će da se izuzmu uvoznici koji mogu da dokažu da su na proizvedenu robu platili za emisije ugljenika u zemlji porekla (ukoliko zemlja porekla robe ima svoj sistem naplate emisija ugljenika). Cilj ovog instrumenta biće da podstakne trgovinske partnere van EU da dekarbonizuju svoje proizvodne procese i smanje emisije GHG. Iako konačan način funkcionisanja ovog instrumenta nije još uvek poznat (očekuje se da će biti završen tokom leta 2022. godine), sada znamo da se očekuje primena od početka 2023. godine. Za zemlje Zapadnog Balkana postoji mogućnost da će biti izuzete iz primene do 2030. godine, ali to zasad nije moguće sa sigurnošću tvrditi. Ono što sa sigurnošću možemo da utvrdimo je da će instrument za naplatu uvoznog ugljenika direktno uticati i na zemlje Zapadnog Balkana koje gotovo 70% svog izvoza plasiraju na tržište EU<sup>44</sup> i koje se istovremeno u velikoj meri oslanjaju na lignit u proizvodnji električne energije (koju takođe izvoze u EU).

Kada je reč o propisima u oblasti **upravljanja otpadom**, prema ocenama iz godišnjih izveštaja Evropske komisije, Srbija je postigla dobar nivo usklađenosti sa evropskim zakonodavstvom, dok je implementacija još uvek u ranoj fazi.

Od 19 direktiva za koje je Srbija u pregovaračkoj poziciji zahtevala pomeranje roka za potpuno usklađivanje, čak pet se odnose na oblast upravljanja otpadom. Pomeranje roka varira od četiri godine (za određene članove direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu), 11 godina (za članove direktive o otpadnim baterijama) do 15 godina koliko se traži za primenu članova direktive o deponijama.

U zajedničkoj poziciji, EU je pozvala Srbiju da ubrza sprovođenje propisa, naročito u pogledu prevencije nastajanja otpada, smanjenja količine otpada, razvrstavanja otpada, odvojenog sakupljanja i recikliranja otpada, odlaganja na deponije, upravljanja tokovima opasnog otpada i proširene odgovornosti proizvođača.

Kako je navedeno u pregovaračkoj poziciji, glavni izazovi u upravljanju otpadom u Srbiji se odnose na obezbeđivanje dobre pokrivenosti i kapaciteta za pružanje usluga kao što su: sakupljanje, transport i sanitarno odlaganje otpada.<sup>45</sup>

Posledice sistemski neadekvatnog upravljanja otpadom najočiglednije su tokom leta, kada dolazi do požara na deponijama u Srbiji.<sup>46</sup> Tokom jeseni 2021. godine javnost je sačekao netransparentan proces donošenja Programa upravljanja otpadom za period od 2021. do 2024. godine. Zbog brojnih nepravilnosti, a pre svega efektivnog ograničavanja javnosti da u ovom procesu učestvuje, organizacije civilnog društva i stručna javnost tražili su ponavljanje javne rasprave.<sup>47</sup> Jesen je protekla i u znaku izmena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom, koji je bio na javnoj raspravi u oktobru i novembru.<sup>48</sup>

43 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_21\\_3661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3661)

44 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Western\\_Balkans-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics&oldid=526493#The\\_Western\\_Balkans\\_trade\\_with\\_the\\_EU\\_and\\_other\\_main\\_partners](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Western_Balkans-EU_-_international_trade_in_goods_statistics&oldid=526493#The_Western_Balkans_trade_with_the_EU_and_other_main_partners)

45 Pregovaračka pozicija za Poglavlje 27, str. 47. [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)

46 <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-58193285>

47 <https://balkangreenenergynews.com/rs/zainteresovana-javnost-u-srbiji-trazi-ponavljanje-javne-rasprave-o-predlogu-programa-upravljanja-otpodom-2021-2024/>

48 <https://www.activity4sustainability.org/beograd-zelenoj-poslanickoj-grupi-predstavljani-komentari-inzenjera-zastite-zivotne-sredine-na-predlozene-izmene-i-dopune-zakona-o-upravljanju-otpodom/>

Za to vreme, Srbija i dalje ima preko 3.000 divljih nesanitarnih deponija, a procenat reciklaže komunalnog otpada je nedopustivo nizak.

Evropska komisija je ocenila da je Srbija u oblasti **kvaliteta vazduha** postigla dobar nivo usklađenosti s pravnim tekovinama EU. Ipak, javnost zagađenje vazduha vidi kao gorući problem<sup>49</sup>, a to potvrđuju i zvanični izveštaji institucija. U 2020. godini se broj gradova i aglomeracija koji imaju prekomerno zagađen vazduh povećao na 15, što znači da preko tri miliona građana Srbije diše nezdrav vazduh. Prema izveštaju Evropske agencije za životnu sredinu<sup>50</sup>, u Srbiji godišnje prevremeno umre 14.600 ljudi zbog visoke zagađenosti vazduha, pre svega PM<sub>2,5</sub> česticama. Uprkos alarmantnom stanju vazduha, na šta je ukazivala i Evropska komisija, Srbija je s nacionalnim planom za rešavanje ovog pitanja kasnila čak pet godina. Tokom 2021. godine Ministarstvo zaštite životne sredine pripremiło je Program zaštite vazduha u Republici Srbiji za period od 2022. do 2030. godine sa Akcionim planom, a javnost je imala priliku da dokument vidi krajem novembra. Program donosi neka dobra rešenja, ali ima ključnu manu: ostvarenje ciljeva unapređenja kvaliteta vazduha zavisi od sprovođenja Nacionalnog plana za smanjenje emisija, koji Srbija od 2018. godine ne primenjuje, zbog čega je Sekretarijat Energetske zajednice pokrenuo postupak protiv Srbije.<sup>51</sup> Ukoliko se Nacionalni plan za smanjenje emisija ne bude primenjivao, a nema naznaka da hoće, i emisije iz termoelektrana nastave da prelaze zadate vrednosti, građane Srbije čeka još mnogo godina zagađenog vazduha, a Program zaštite vazduha ostaće – samo slova na papiru.

**Horizontalno zakonodavstvo** reguliše brojna pitanja važna za **vladavinu prava u životnoj sredini**: učešće javnosti u procesima donošenja odluka, procene uticaja različitih razvojnih projekata na životnu sredinu, strateške procene uticaja planskih i strateških dokumenata na životnu sredinu, dostupnost informacija i transparentnost sprovođenja politike životne sredine, krivična dela prema životnoj sredini i odgovornost za štete prema životnoj sredini. Dakle, sva pitanja koja regulišu ponašanja organa vlasti, investitora, građana i svih drugih aktera koji učestvuju u donošenju i sprovođenju zakona kojima se štiti životna sredina. U oblasti horizontalnog zakonodavstva Srbija je postigla visok nivo usklađenosti s pravnim tekovinama EU. Međutim, i u ovoj oblasti Srbija ima niz ozbiljnih zadataka.

Komisija preporučuje da Srbija treba da poboljša svoje administrativne kapacitete na centralnom i lokalnom nivou, uključujući inspekcije i pravosudne organe. Nedostatak kapaciteta kao rezultat ima i činjenicu da Srbija i dalje ima velike izazove sa sprovođenjem ovog zakonodavstva. Na primer, kada su procene uticaja na životnu sredinu u pitanju, jedna od ključnih preporuka je da treba poboljšati sprovođenje procena uticaja na životnu sredinu, kao i kvalitet samog procesa učešća javnosti. U pregovaračkoj poziciji se navodi da za potrebe sprovođenja procena uticaja Ministarstvo zaštite životne sredine ima šest zaposlenih, pokrajinski organ dva zaposlena, Grad Beograd šest zaposlenih i sve ostale jedinice lokalne samouprave po jedan do dva zaposlena na poslovima procena (ali i strateških procena) uticaja na životnu sredinu. U samoj pregovaračkoj poziciji Srbija konstatuje da su strukture za sprovođenje Direktive o proceni uticaja na životnu sredinu uspostavljene na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, ali da one nisu dovoljne u smislu broja, sposobnosti i kapaciteta nosilaca posla. Ovakav nedostatak kapaciteta ogleda se u neadekvatnom sprovođenju zakona, zbog čega iz godine u godinu Srbija dobija preporuku da treba da unapredi kvalitet studija o proceni uticaja na životnu sredinu i kvalitet javnih konsultacija. Sam kvalitet procesa učešća javnosti se drastično pogoršao od početka 2020. godine (kada je pregovaračka pozicija poslata u Brisel) i brojni su primeri u kojima je javnost bila uskraćena za pravo da učestvuje u donošenju odluka o životnoj sredini.<sup>52</sup> Ovo pogoršanje sprovođenja zakona nastalo je delom zbog nastavka krize izazvane pandemijom covid-19, ali i velikim delom zbog nedostatka kapaciteta. Krajem 2021. godine javnosti su predstavljene i dugo očekivane izmene Zakona o proceni uticaja i Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, kojima se oblast horizontalnog zakonodavstva u zaštiti životne sredine usklađuje s pravom EU. U decembru 2021. godine su nacrti ova dva zakona bili na javnim

49 <https://rs.boell.org/sites/default/files/2021-12/Istra%C5%BEivanje%20final-converted.pdf>

50 <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>

51 <https://www.reri.org.rs/energetska-zajednica-pokrenula-postupak-protiv-ugovornih-strana-koje-ne-primenjuju-nacionalni-plan-za-smanjenje-emisija-medu-kojima-je-i-republika-srbija/>

52 <https://www.koalicija27.org/wp-content/uploads/2021/10/K27-izvestaj-2021-web.pdf>, str. 17.

konsultacijama, nakon što se na njih čekalo pet godina. Predstavljena rešenja trebalo bi da unaprede procese učešća javnosti u donošenju odluka o životnoj sredini, kao i sam kvalitet procena i strateških procena uticaja na životnu sredinu. Da li će to zaista tako biti zavisice od teksta koji bude na kraju i usvojen, a mnogo više od toga kako se zakoni budu primenjivali.

Uprkos najavama u pregovaračkoj poziciji, Komisija u poslednjem Izveštaju konstatuje da nije postignut napredak u usklađivanju pravnih propisa koji se odnose na odgovornost za životnu sredinu i krivično pravo u oblasti životne sredine (direktive 2004/35/EZ i 2008/99/EZ). Ovo je značajno jer ove dve direktive regulišu kaznenu politiku u oblasti zaštite životne sredinu, bez koje nesprovođenje zakona za sve aktere i dalje nema opipljive posledice.

# ZAKLJUČAK

Kada je u pitanju procena Evropske komisije u pogledu pripremljenosti Srbije za poglavlja 14, 15, 21 i 27, širok je raspon ocena od dobrog nivoa pripremljenosti (za Poglavlje 14), preko umerene pripremljenosti (za poglavlja 15 i 21) do izvesnog nivoa pripremljenosti (za Poglavlje 27). Pored toga, procena napretka iz 2021. godine u odnosu na prethodnih godinu dana takođe varira za različita poglavlja u okviru Klastera 4 – od dobrog napretka (za Poglavlje 15), preko izvesnog napretka (za Poglavlje 21) do ograničenog napretka (za poglavlja 14 i 27). Ukoliko se ukrste ova dva kriterijuma za ocenjivanje stanja u određenoj oblasti (poglavlju), jasno je da je situacija najlošija u pogledu Poglavlja 27, koje svakako predstavlja jedno od najzahtevnijih i najskupljih poglavlja u okviru čitavog pregovaračkog procesa Srbije i Evropske unije.

Jačanje administrativnih i institucionalnih kapaciteta državne uprave, uz veću kontrolu sprovođenja od strane inspeksijskih službi i pravosudnih organa, glavne su preporuke koje se godinama ponavljaju za sva poglavlja unutar Klastera 4. Usvajanje zakona, strategija, planova i drugih pratećih akata bez naknadnog sprovođenja, i naročito bez praćenja implementacije, neće unaprediti kvalitet života građana i građanki Srbije. Zato je neophodno ojačati kapacitete organa javnih vlasti kako bi bili u stanju da stručno i efikasno obavljaju svoj posao i staraju se o izradi, adekvatnoj primeni i praćenju efekata ovih propisa.

U pogledu kapaciteta državne uprave za dostizanje visokih standarda Evropske unije nisu samo ljudski resursi izazov. Pored administrativnih, tu su i finansijski kapaciteti koje je, takođe, potrebno ojačati. Posebno je važno imati u vidu da se svi izazovi iz Klastera 4 odnose kako na nacionalni tako i na nivo jedinica lokalnih samouprava, gde su često problemi veći i vidljiviji nego na centralnom nivou. Takođe, neophodno je unaprediti međuinstitucionalnu saradnju, jer su sva poglavlja i obaveze koje iz njih proizilaze izuzetno povezana i međuzavisna.

Još jedna važna preporuka za Srbiju jeste da bude transparentnija pri planiranju i odlučivanju o investicijama, koje moraju da se zasnivaju na studijama izvodljivosti koje se sprovode poštujući najviše EU standarde i prakse, uključujući i transparentne postupke javnih nabavki, čime se smanjuje mogućnost za korupciju u oblastima iz Klastera 4.

Pred nama je ne samo dug put do ulaska u EU već i naročito dug i zahtevan put u dostizanju standarda i praksi koje važe za ostale države članice. Izvesno je da i po eventualnom pristupanju EU Srbija neće ispunjavati sve standarde iz Poglavlja 27 zbog zahtevanih pomeranja rokova. Zelena agenda i održiva povezanost je vizija koja je ostvariva samo uz marljiv rad svih društvenih aktera, kolektivnog, ali i i pojedinačnog doprinosa izgradnji društva koje će biti otporno na izazove savremenog i sve složenijeg društveno-političkog konteksta.

U okviru Poglavlja 27 Srbija je tražila pomeranje rokova za potpuno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom Evropske unije za čak 19 direktiva. Za neke od njih su rokovi bili nedefinisani u momentu pripreme pregovaračke pozicije, ali za neke druge (kao što je Okvirna direktiva o vodama ili Direktiva o standardima kvaliteta životne sredine) zatraženo je odlaganje koje će trajati 21 godinu! To bi značilo da, ukoliko Srbija u narednih nekoliko godina postane punopravna članica Evropske unije, ona neće dostići njihove standarde koji se odnose na zaštitu životne sredine minimum do sredine 21. veka.

Do ostvarenja ciljeva iz Klastera 4 nas očekuje mnogo posla, u svim oblastima i u svim poglavljima. Sada je cilj – dostići standarde i puno sprovođenje, kako bi poglavlja mogla da se zatvore. Da li će Srbija u tome biti uspešna ili ne, građani će moći lako da procene u svakodnevnom životu. Kada budemo imali čist vazduh, uz pouzdano snabdevanje dostupnom energijom, čiste reke i zdravu vodu za piće, kvalitetne usluge poput javnog prevoza i brzih pruga i dobru povezanost s regionom i Evropskom unijom, znaćemo da smo spremni za zatvaranje poglavlja. A da bismo do tog cilja stigli, neophodno je dosledno sprovođenje svih donetih propisa i planova, na transparentan i zakonit način, u interesu svih građana. Jednom rečju – potrebna je vladavina prava.



# ZELENA AGENDA

## i održiva povezanost



**BOŠ**  
BEOGRADSKA  
OTVORENA  
ŠKOLA



CIVILNO DRUŠTVO ZA  
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA  
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska  
Sverige