

УДК 502:551.583(497.11)

DOI: <https://doi.org/10.22182/pr.7442022.11>

Осврт

Јелена Тодоровић Лазућ

Институт за политичке студије, Београд

ЖИВОТНА СРЕДИНА И КЛИМАТСКЕ ПРОМЕНЕ – ГДЕ ЈЕ СРБИЈА ДАНАС?*

Некадашње ЕУ Поглавље 27 – Животна средина и климатске промене данас се налази у оквиру Кластера 4 – Зелена агенда и одржива повезаност. Заједно са њим, ту су још три поглавља – Поглавље 14 Транспортна политика, Поглавље 15 Енергетика, Поглавље 21 Транс-европске мреже. Побројана поглавља су најдиректније повезани са политиком заштите животне средине.

Европеизација политике заштите животне средине подразумева европеизацију/усклађивање неколико њених саставних делова. То су: инструменти (прописи), актери (владини-административни и правосудни капацитети на свим нивоима, невладини – еколошке невладине организације и еколошки покрети, политичке партије), начини/механизми доношења прописа. Што је веће неслагање (*misfit*) између европске и националне политике заштите животне средине (мисли се на сваки од претходно побројаних делова), то је већи и адаптивни притисак који има држава која се придружује ЕУ. Директиве у овој области прописују минималне заједничке стандарде, док паралелно, државе имају могућност да усвоје и строже стандарде од прописаних – скандинавске државе пример за то.

Крајем децембра 2021. Србија је отворила Кластер 4 у коме се налази Поглавље 27 по новој методологији. Суштински, то представља добар знак, али чињеница да је поменуто поглавље најкомплексније (садржи више од 200 прописа) и најскупље од свих (10 – 15 милијарди евра процена је за Србију) значи да је пут до коначног усклађивања у овој области прилично дуг. Србији је достављена Заједничка преговарачка позиција ЕУ са осам мерила које она треба да испуни како би затворила Поглавље 27. Таква мерила се први пут појављују у случају приступања Хрватске.

* Овај осврт на стање животне средине у Србији настао је на основу предавања „Поглавље 27 – заштита животне средине” који је ауторка одржала 30. јула 2022. године у Београду на позив Центра за међународне јавне политике у сарадњи са Саветом Европе.

Транзиционих периода је све мање и све су краћи – разлог за то је лоше искуство са неким државама Централне и Источне Европе (ЦИЕ) – Пољска, Мађарска, а посебно Бугарска и Румунија. Донирајући преко 400 милиона евра бесповратне помоћи за заштиту животне средине (током последњих 12 година), ЕУ је највећи донатор у овој области у Србији.

Поглавље 27 подељено је на следеће области: хоризонтално законодавство, квалитет ваздуха, управљање отпадом, квалитет воде, заштита природа, индустријско загађење и процена ризика, хемикалије, бука, цивилна заштита и климатске промене. Како ЕУ оцењује стање у оквиру Поглавља 27 када је реч о Србији? ЕУ даје оцену по којој је Србија остварила изванредан ниво припремљености у области животне средине и климатских промена. Уопштено гледано, она је остварила ограничен напредак током извештајног периода, углавном спроводећи раније препоруке Европске комисије за усвајање Закона о климатским променама. Међутим, остале препоруке углавном и даље важе.

Иако Србија знатно повећава улагања у заштиту животне средине, Зелени фонд још увек није у потпуности заживео. Србији је потребно делотворно институционално уређење да би побољшала стратешко планирање, суфинансирање и управљање инвестицијама у животну средину. Велики дугорочни (индустријски) инвестициони пројекти морају бити у складу са највишим стандардима ЕУ у области животне средине.

У области хоризонталног законодавства, Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама ЕУ. Хоризонтално законодавство представља процесно законодавство и оно је предуслов за успех у свим појединачним вертикалним областима у оквиру Поглавља 27. Оно предвиђа постојање одређених процесних радњи које се морају применити на све области у оквиру Поглавља 27. Најважнији прописи хоризонталног законодавства су Директива о процени утицаја на животну средину и Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину као и Архуска конвенција. Србија треба да побољша своје административне капацитете на централном и локалном нивоу, укључујући инспекције и правосудне органе. Неопходно је додатно ускладити правне прописе који се односе на процену утицаја на животну средину и обезбедити њихову усклађеност са другим прописима, нарочито са Законом о планирању и изградњи. Потребно је побољшати спровођење процена утицаја на животну средину. Квалитет јавних консултација се погоршао, делом због наставка кризе изазване пандемијом болести COVID-19.

Србија треба да обезбеди транспарентност инвестиција и њихових утицаја на животну средину, као и поштовање слободе изражавања и окупљања у сектору животне средине. Такође, треба да обави стратешке процене утицаја на животну средину за све планове и програме, чиме се поставља оквир за будућу сагласност за развој пројеката наведених у Директиви о процени утицаја на животну средину. Када је реч о пројекту Јадар, Влада се почетком 2021. године обавезала да ће поштовати највише стандарде у области животне средине, као и да ће обавити стратешку процену његовог утицаја на животну средину пре измена Просторног плана. Није постигнут напредак у усклађивању правних прописа који се односе на одговорност за животну средину и кривично право у области животне средине. ЕУ поново наглашава значај обезбеђивања укључености јавности у одлучивању и одговарајућег значајног учешћа јавности у складу са релевантним тековинама ЕУ и Архуском конвенцијом из 2012. године (Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине).

У области квалитета ваздуха, Србија је постигла добар ниво усклађености са правним тековинама ЕУ. Међутим, она мора да убрза спровођење правних прописа, укључујући спровођење планова квалитета ваздуха, као и да даље побољша свој систем за мониторинг квалитета ваздуха. ЕУ констатује планове квалитета ваздуха, који су успостављени за градове Београд, Бор, Панчево, Смедерево, Нови Сад и Ужице. Осим тога, Србија се позива да убрза рад на плановима квалитета ваздуха, нарочито за све агломерације са загађењем ваздуха преко граничних вредности.

Када је реч о управљању отпадом, Србија је постигла добар ниво усклађености са правним тековинама ЕУ, али је спровођење правних прописа и даље у раној фази. Србија је уз финансијску помоћ ЕУ израдила Националну стратегију управљања отпадом и Националну стратегију управљања отпадним муљем. Треба израдити додатне економске инструменте за посебне токове отпада. Србија треба да удвостручи напоре да се неусловне депоније брже затворе, као и да улаже у смањење количине, разврставање и рециклажу отпада.

Постигнут је умерен ниво усклађености са правним тековинама ЕУ у области квалитета воде. Непречишћени канализациони муљ и отпадне воде и даље су главни извор загађења воде. Србија треба да интензивира напоре у циљу усклађивања свог законодавства са правним тековима ЕУ, као и

да ојача административне капацитете, посебно оне за праћење, спровођење и међуинституционалну координацију. Србија треба ригорозније да приступи проблему загађења река, укључујући спровођење прекограничних консултација за реке попут Дунава, Дрине, Драговиштице и Пека.

Ниво усклађености са правним тековинама ЕУ у области заштите природе, нарочито са Директивом о стаништима и Директивом о дивљим птицама, повећан је изменама и допунама Закона о заштити природе. Убрзан је рад на утврђивању подручја у оквиру мреже Натура 2000, укључујући даље усклађивање. Институционални капацитети и капацитети људских ресурса на националном и локалном нивоу и даље су слаби, нарочито у погледу спровођења и трговине дивљим животињама. Треба истаћи оно што је позитивна новина у овој области а то је нова забрана изградње малих хидроелектрана у заштићеним подручјима.

Када је реч о индустријском загађењу и управљању ризиком, усклађивање са већином правних тековина ЕУ налази се у раној је фази у читавом индустријском сектору, укључујући Директиву о индустријским емисијама. Национални план Србије за смањење емисија не примењује се у пракси за сумпор-диоксид и прашину. Српска термоелектрана Костолац Б највећи је европски загађивач сумпор-диоксидом. Инспекцијски надзор и спровођење закона и даље представљају разлог за забринутост. Србија треба да повећа капацитете за управљање процесом издавања интегрисаних дозвола. Такође, Србија треба да реши проблем индустријског загађења тако што ће применити принцип „загађивач плаћа” и тиме подстаћи индустрију да улаже у зелена решења.

Србија је постигла висок ниво усклађености са правним тековинама ЕУ у погледу хемикалија, али напредак је стагнирао у последње две године у погледу Уредбе о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничавању хемикалија и Уредбе о класификацији, обележавању и паковању. Србија треба да ојача своје административне капацитете за спровођење прописа у овим областима.

Србија је постигла добар ниво усклађености са правилима ЕУ о буци, али је њихово спровођење и даље у раној фази. Србија треба да побољша административне капацитете за израду стратешких и акционих планова, као и за спровођење правних прописа који се односе на заштиту од буке.

Србија је умерено припремљена у погледу цивилне заштите. Правни и политички оквир за управљање ризиком од катастрофа

заснован је на Закону о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама и Националном програму управљања ризиком од елементарних непогода. Није постигнут напредак у изради стратегије смањења ризика од катастрофа.

Србија је постигла извештан ниво припремљености у области климатских промена, али је спровођење правних прописа у веома раној фази. Недавни позитивни помаци укључују усвајање дуго припреманог Закона о климатским променама у марту 2021. године. Треба више радити на томе да се климатско деловање интегрише у друге секторе. Такође, треба размотрити утврђивање датума за постепено укидање угља као ефективног начина за испуњење својих обавеза према правним прописима Енергетске заједнице и обавеза преузетих у оквиру Зелене агенде за Западни Балкан о достизању циља климатске неутралности постављеног од стране ЕУ.

Законодавство које се односи на мониторинг емисија гасова са ефектом стаклене баште, извештавање о њима и њихову верификацију тек треба ускладити са системом ЕУ за трговину емисионим јединицама. Србија треба знатно да ојача своје административне и техничке капацитете на свим нивоима и да додатно уложи у прелазак на зелену енергију.

У јануару 2022. године усвојен Програм управљања отпадом у Републици Србији за период од 2022. до 2031. године. Програмом се утврђује који су то стратешки циљеви и основна начела како би се унапредио систем којим актери управљања отпадом треба да се придржавају како би се ти циљеви испунили. Задатак локалних самоуправа у овом процесу јесте да идентификују проблеме. Оно што у овом тренутку можемо истаћи јесте, да просечан обухват сакупљања комуналног отпада износи 86,4%, а покривеност мора бити 100%. Према подацима за 2020. годину укупно генерисани комунални отпад износи 2,95 милиона тона, док је 2,3 милиона сакупљено и одложено, а на депоније је одложено скоро 80% отпада, само 19% на санитарне. Тренутно се рециклира 15,45% отпада, а циљ је да се стопа рециклаже комуналног отпада повећа на 25% до 2025. и 35% до 2030. године. Према захтевима ЕУ, комунални отпад који се одлаже на депоније треба да износи свега 10%, а стопа рециклаже треба да се повећа на 65%. Све то говори о томе колико је свеобухватан и озбиљан посао пред нама. У Србији постоји 11 регионалних депонија Ужице, Лапово, Кикинда, Јагодина, Лесковац, Пирот, Сремска Митровица, Панчево, Врање, Горњи Милановац и Суботица – укупно 164 депоније. Када је реч о дивљим депонијама, званично их је 2300, незванично 3000-4000 дивљих депонија,

нарочито у сеоским срединама. Тренутно су у изградњи две регионалне депоније: у Новој Вароши и Инђији. Највећи градови у Србији попут Београда, Новог Сада и Ниша немају санитарне депоније. Највећа „планина смећа” у Европи, позната као депонија Винча не испуњава све неопходне услове да би била сврстана у санитарне депоније.

Област квалитета воде је доста захтевна јер је потребно много ангажовања да се захтеви директива Европске уније испуне, а то никако не може да се уради без самог учешћа локалне самоуправе. Само 7,3% отпадних вода има биолошки третман, а 1,3% има строжи третман. Одређени подаци мониторинга говоре да само 4% водних тела потока и река има карактер доброг статуса. Установљено је да је 1,3 милијарде евра потребно као инвестиција у овом сегменту. Идентификовано је да је неопходно да се изгради око 10 хиљада километара додатне мреже за прикупљање отпадних вода и да се замени или изврши репарација око хиљаду километара постојеће мреже.

Када је реч о политици заштите животне средине, Србија испашта због социјалистичког наслеђа интензивне индустријализације. Креирање ове политике у великој мери врши се помоћу реактивног приступа, по коме је циљ уклањање загађење, пре него превентивно деловање. Имплементација политике заштите животне средине намеће огромне трошкове Србији. Еколошки стандарди нису скупи само из позиције државе већ захтевају и од индустрије и осталих недржавних актера значајне инвестиције. Политика заштите животне средине намеће значајне трошкове домаће адаптације, нарочито предузећима која треба да ускладе трошкове са производњом. Трошкове у извесној мери носе и грађани не само кроз плаћање већих рачуна за одлагања комуналног отпада јавно-комуналним предузећима (цена ових услуга у Европи неколико пута већа) већ и кроз еколошке таксе. У државама које се по економским показатељима налазе на зачељу листе европских држава попут Србије, у којима егзистенцијална питања добијају примат над свим другим питањима, грађани нису одушевљени новим, вишим наметима чак и ако то значи да ће бити подгнут квалитет животне средине.

Европеизација политике заштите животне средине повећава могућности за активно деловање еколошких НВО. Степен еколошке мобилизације у Србији је низак. Недржавни актери имају мање истакнуту улогу него што је предвиђено. Добри административни капацитети важни су нарочито због практичне примене еколошких

прописа. Поред тога, јавна администрација мора бити одвојена од политичких утицаја. У Србији је политички утицај нарочито присутан на нивоу локалних самоуправа. Такође, административни капацитети за спровођење еколошке политике на локалном нивоу су недовољни. Ово је посебно изражено када је реч о броју инспектора задуженим за животну средину.

Мењање еколошке свести грађана Србије један је од главних предуслова за успешну политику заштите животне средине. Недостатак еколошке свести манифестује се како у броју дивљих депонија у чему Србија предњачи у Европи, тако и у незаинтересованости за учешће у процесу креирања еколошких прописа у складу са процедурама које еколошке директиве прописују. Опште посматрано, проблем је у непостојању партиципативне политичке културе која је неопходна за промену политике заштите животне средине. Такође, подизању свести допринело би строже финансијско кажњавање оних који крше прописе али и доследно примењивање кривичних санкција за шта је потребан већи број инспектора и тужилаца који су обучени за еколошко законодавство.

Веома захтеван и интензиван процес је испред нас у погледу Поглавља 27 и локалне самоуправе ће имати велику улогу у овом процесу. Активно учешће локалних самоуправа је неопходан услов за бржу имплементацију свих захтева. Локална самоуправа Чајетина додатно је едуковала своје кадрове, ојачала капацитете и инфраструктуру, уредила стратешка документа неопходна за реализацију примарне селекције и одговорног управљања отпадом. Чајетина представља пример добре праксе у области заштите животне средине, која за примарни циљ има намеру да постане прва ЕКО општина у Србији. Још неки примери добре праксе јединица локалне самоуправе: Панчево – изградња регионалне санитарне депоније, Ариље – сепарација отпада, Суботица – пречишћавање отпадних вода, Ужице – унапређење квалитета ваздуха путем бројних субвенција које Ужице додељује грађанима за повећање енергетске ефикасности, Бечеј – сепарација отпада. Међу финансијерима ових добрих пракси су ЕУ, Европска банка за обнову и развој, Шведска, Италија али и саме локалне самоуправе.

Шта је могуће учинити на локалном нивоу да се побољша политика заштите животне средине у Србији: организовати обуке представника локалних самоуправа о европским прописима у области екологије, обуке инспектора на локалном нивоу који треба да врше контролу примене еколошких прописа, затим обуке судија који треба да примене еколошко право и кажњавају оне који га

крше, обуке за представнике предузећа која се баве активностима повезаним са заштитом животне средине, радионице за грађане у којима је циљ повећање свести о учешћу у консултацијама на локалном нивоу приликом доношења прописа (локалне иницијативе грађана), као и приликом процене утицаја на животну средину, промоција „зелених” решења за мобилност на локалном нивоу, и на крају али не и најмање важно – за децу у вртићима организовати радионице на тему одвајања ђубрета, рециклаже, прављења компоста, али то исто урадити и за децу у основним и средњим школама.

* Овај рад је примљен 1. новембра 2022. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 7. новембра 2022. године.