



Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина  
Савеза градова и општина Србије



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Одговорности јединица локалне самоуправе у контексту примене  
правних тековина Европске уније у области заштите животне средине



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије



Swedish Association  
of Local Authorities  
and Regions



# Анализа утицаја процеса приступања Србије ЕУ на локалне самоуправе

Одговорности јединица локалне самоуправе у контексту примене  
правних тековина Европске уније у области заштите животне средине



Израду ове анализе помогла је Краљевина Шведска у оквиру програма  
„Подршка локалним самоуправа у Србији у процесу европских интеграција“.  
Садржај анализе је искључиво одговорност СКГО.



# Садржај

<b>УВОД</b>	<b>4</b>
<b>1. УСКЛАЂИВАЊЕ СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ</b>	<b>5</b>
<b>2. ХОРИЗОНТАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО</b>	<b>9</b>
2.1. Хоризонтално законодавство — Преглед	9
2.2. Транспозиција хоризонталног законодавства у Србији	14
2.3. Улога локалних власти у имплементацији хоризонталног законодавства	14
<b>3. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА</b>	<b>16</b>
3.1. Квалитет ваздуха — Преглед	16
3.2. Транспозиција законодавства у области квалитета ваздуха у Србији	20
3.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области квалитета ваздуха	21
<b>4. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ</b>	<b>23</b>
4.1. Управљање отпадом — Преглед	23
4.2. Транспозиција законодавства у области управљања отпадом у Србији	29
4.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области управљања отпадом	30
<b>5. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ВОДА</b>	<b>33</b>
5.1. Заштита вода — Преглед	33
5.2. Транспозиција законодавства у области заштите вода у Србији	42
5.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области заштите вода	42
<b>6. ИНСТИТУЦИЈЕ ОДГОВОРНЕ ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ — ПРЕГЛЕД</b>	<b>45</b>
6.1. Институционални капацитети на републичком нивоу	45
6.2. Правни положај и надлежност локалне самоуправе у области животне средине на основу прописа који регулишу тај положај	46
6.3. Национални прописи у области животне средине и надлежност локалне самоуправе на основу таквих прописа	48
<b>7. ПРОЦЕС ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕУ</b>	<b>56</b>
Процес приступања Хрватске ЕУ — Преглед	58
<b>8. ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ</b>	<b>62</b>
<b>АНЕКС I Хоризонтално законодавство</b>	<b>64</b>
<b>АНЕКС II Законодавство у области квалитета ваздуха</b>	<b>71</b>
<b>АНЕКС III Законодавство у области управљања отпадом</b>	<b>79</b>
<b>АНЕКС IV Законодавство у области управљања водама</b>	<b>84</b>
<b>Референце</b>	<b>92</b>



## УВОД

Република Србија је поднела захтев за добијање статуса земље кандидата у децембру 2009. г. Статус земље кандидата је добила у марту 2012. г. Међутим, датум почетка преговора још увек није одређен.

Процес приступања ЕУ има огроман утицај на националном, регионалном и локалном нивоу. Међутим, локални органи власти представљају ниво на којем се тај утицај најнепосредније осећа. Примена обимних и амбициозних правних тековина ЕУ (*acquis-a*) у области заштите животне средине представља главни изазов за локалне органе власти у смислу административних капацитета и финансијских средстава потребних за испуњење стандарда ЕУ у области заштите животне средине. Ови суштински утицаји политике заштите животне средине ЕУ захтевају благовремену припрему локалних органа власти и свест о улози коју имају у процесу апроксимације.

У овом документу дат је преглед главних захтева који произлазе из кључних правних прописа о заштити животне средине ЕУ у сектору хоризонталног законодавства, заштите ваздуха, управљања отпадом и заштите вода. Анализа је усмерена на директиве које подразумевају велике инвестиције, а које представљају посебан законски, административни и финансијски изазов за земље кандидате у току припрема за чланство. Дата је процена постојећих и разматрају се могуће будуће улоге и одговорности локалних власти у контексту релевантног законодавства ЕУ у области заштите животне средине. Осим тога, у овом документу се даје преглед институција одговорних за имплементацију и спровођење *acquis-a* у области заштите животне средине у Србији и главних изазова у предстојећем преговарачком процесу.



# 1. УСКЛАЂИВАЊЕ СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

Поглавље о заштити животне средине је једно од најамбициознијих и најдалеко-сежнијих поглавља *acquis-a* у области животне средине. Циљеви политике заштите животне средине ЕУ јесу промовисање одрживог развоја и заштита животне средине за садашње и будуће генерације. Она се базира на превентивном деловању, начелу „загађивач плаћа“, борби против штете нанете животној средини на извору, заједничкој одговорности и интегрисању заштите животне средине у друге политике ЕУ. Од почетка 70-их година прошлог века, ЕУ је развила обимне правне тековине у области заштите животне средине, које садрже више од 200 кључних законских аката, који покривају хоризонтално законодавство, квалитет воде и ваздуха, управљање отпадом, заштиту природе, контролу индустријског загађења и управљање ризиком, хемикалије, буку и шуме. У већини држава чланица, законодавство ЕУ у области заштите животне средине покренуло је готово 100% националних политика заштите животне средине.

Због његове сложености и обима, усклађивање законодавства у области заштите животне средине представља један од главних изазова за земље кандидате.

Усклађивање правних прописа је јединствена обавеза за чланство у Европској унији. То значи да земље које теже да постану чланице Европске уније морају прилагодити своје националне законе, правила и поступке да би се применио целокупан корпус права ЕУ садржан у *acquis-u*. Обавеза усклађивања са законодавством ЕУ траје и након приступања. Међутим, претприступни процес усклађивања је од највеће важности јер пружа могућност државама да организују своје институције и поступке и да обуче своје запослене за свакодневне процесе и одговорности доношења, примене и спровођења правних прописа Европске уније.

Процес усклађивања садржи три кључна елемента: транспозицију, имплементацију и спровођење. Сва три елемента треба да се узму у обзир у свакој фази процеса.

*Транспозиција* означава усвајање или измену и допуну националних закона, правила и процедура да би се захтеви одговарајућег прописа ЕУ потпуно инкорпорирали у обавезујуће националне законе и прописе. Државе чланице имају знатну слободу у одабиру најпогоднијих типова правних аката за транспоноване обавезе ЕУ у области животне средине. Ово дискреционо право је ограничено општим начелима права ЕУ и одлукама Суда правде. Квалитетна транспозиција је предуслов за обезбеђење делотворне имплементације и спровођења, али и основ за стратешко планирање улагања. Због свог обима и међусобно повезане природе законодавства у области заштите животне средине, оно представља додатно законско оптерећење за надлежне органе.

*Имплементација* или „*практична примена*“ означава обезбеђење институција и буџета потребних за примену закона и прописа.

*Спровођење* означава обезбеђење довољно строгих контрола и казни како би се осигурало да се закони и прописи поштују.



Обезбеђење делотворне имплементације и спровођења законодавства у области заштите животне средине су кључна питања која треба да се решавају у претприступном периоду.

Комисија је идентификовала изазове који се односе на примену закона ЕУ у области заштите животне средине<sup>1</sup> који важе и за државе чланице и земље које би требало да обухвати проширење.

- Не поклања се довољна пажња роковима и комплетности током усвајања националних и регионалних закона и прописа
- Недовољно знање и свест националних и регионалних управа
- Недовољни управни капацитети
- Слабе националне и регионалне политике и праксе спровођења закона
- Недовољна и закаслела улагања у потребну инфраструктуру за смањење загађења.

Поред општих напред наведених изазова, земље кандидати ће се највероватније суочити с посебним изазовима у области животне средине, који обухватају:

- побољшање и проширење мрежа водоснабдевања како би обезбедиле да је безбедна вода за пиће расположива у свим урбаним срединама
- побољшање и проширење постројења за прикупљање и прераду отпадних вода
- обезбеђивање смањења емисија у ваздух из великих постројења за сагоревање
- побољшање квалитета ваздуха, нарочито у многим урбаним срединама
- обезбеђење контроле опасних материја које се испуштају из инсталација и свођења ризика од удеса на минимум
- сакупљање, прерада и безбедно одлагање отпада из домаћинства, индустрије и болница
- успостављање адекватне мреже постројења за отпад
- борбу против илегалних депонија и илегалног превоза отпада
- чишћење контаминираних земљишта и река у којима је квалитет воде неприхватљив
- заштиту екосистема, станишта и врста од економских и еколошких притисака
- смањење емисија из саобраћаја
- смањење емисија загађујућих материја из економског сектора, као што су велика индустријска постројења и пољопривреда.

<sup>1</sup> Саопштење Комисије Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона о имплементацији правних прописа Европске заједнице о заштити животне средине, КОМ (2008) 773, финална верзија.





Усклађивање са *acquis*-ем у области животне средине захтева знатна улагања, али, што је још важније, захтеваће помаке ка унапређењу постојеће националне политике заштите животне средине. Законодавне промене ради давања пуног дејства одредбама прописа ЕУ о заштити животне средине често доводи до додатних расхода у читавој земљи на централном, регионалном и локалном нивоу власти, за регулаторне органе, за индустрију, привредне субјекте и јавност. Међутим, решење ових проблема може да донесе велике користи. Оне обухватају<sup>2</sup>:

- боље јавно здравље због смањења изложености загађењу, што за резултати има смањење броја респираторних болести и превремених смрти,
- мање штете нанете шумама, објектима, пољима и рибњацима смањењем киселих киша и других облика загађења, што доводи до ширих економских користи и смањених трошкова;
- мањи ризик од (неповратне) штете по природне ресурсе;
- бољу заштиту природних екосистема и (угрожених) врста;
- унапређење туризма због чистије околине (шуме, воде за купање, природни резервати);
- смањен ризик од болести повезаних с водом и бољи укус воде због квалитетније воде за купање и пиће.;
- повећану економску ефикасност и већу продуктивност због модерне технологије, чиме се подстиче конкурентност индустрије;
- ниже трошкове производње и одржавања због доступности чистије воде, смањење потреба за претходним пречишћавањем;
- мању потрошњу примарног материјала због ефикаснијег коришћења и већег степена поновног коришћења и рециклирања;
- подршку за запошљавање и користи за локални и регионални развој,
- користи за корпоративну културу посредством већег нивоа свести о еколошким ризицима и приступа за смањење ризика и реаговање на евентуалне догађаје;
- друштвене користи посредством интензивнијег учења, свести, ангажовања и одговорности у погледу питања која се односе на животну средину (нпр., друштвена одговорност и ангажовање у одвајању отпада и рециклирање).

Процес апроксимације законског и административног система у земљама кандидата са сложеним корпусом права ЕУ у области заштите животне средине је огроман задатак који захтева стално пажљиво планирање и управљање. Осим тога, одсуство имплементације и неодговарајућа имплементација могу не само да доведу до увођења санкција од стране Европског суда правде, укључујући привремене мере за спровођење корективних радњи и новчане казне, већ и до тога да државе чланице

2 Користи за Бившу југословенску републику Македонију и друге земље ЈИЕ од усклађености са *acquis*-ем у области животне средине, коначни извештај – Део I: Опште, Европска комисија – Директорат за животну средину 06/11347/AL, октобар 2007.



морају да плате одштету заинтересованим странама за такве пропусте.

Локалне власти играју битну улогу у обезбеђењу поштовања европских стандарда квалитета животне средине. Према томе, битно је да локалне власти постану свесне својих будућих одговорности на самом почетку процеса апроксимације, али и да припреме и играју активну улогу у процесу приступања.

Најновије искуство из процеса приступања Хрватске је показало да је један од главних проблема био у томе што локалне власти нису биле потпуно свесне свих појединости и могућих импликација *acquis*-а у области заштите животне средине. Непознавање и неразумевање властитих одговорности утицало је на капацитет апсорбовања расположивих средстава ЕУ и тако у великој мери угрозило испуњење рокова за имплементацију стандарда ЕУ у области животне средине.

Према томе, препоручује се да се током процеса приступања укључи што је могуће више заинтересованих страна у расправу о брзини којом се промене уводе у земље кандидате и начину на који ће се тим променама дати правно дејство. У том контексту, јачање административних структура за управљање животном средином изградњом партнерства са регионалним и/или локалним властима, предузећима и невладиним организацијама сматра се кључним у стварању погодних услова за тај процес.



## 2. ХОРИЗОНТАЛНО ЗАКОНОДАВСТВО

### 2.1.. Хоризонтално законодавство – Прејлед

Хоризонтални сектор се бави законодавством у области животне средине у разним питањима која су заједничка различитим тематским областима заштите животне средине, за разлику од прописа који се односе на конкретан сектор, на пример, воду или ваздух. За ове прописе се може рећи да су више процедуралне природе него да регулишу неку посебну област. Они дефинишу методе и механизме у циљу бољег одлучивања и израде и примене закона и прописа.

Четири правна акта се посебно разматрају у поглављу о хоризонталном законодавству која се сматрају значајним због свог утицаја на улоге и одговорности власти на локалном нивоу. У наставку текста даје се кратак преглед главних захтева, док је детаљни опис правила према директивама дат у Анексу I.

*Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину*

Директива о процени утицаја на животну средину захтева да процену животне средине изврши надлежни национални орган за одређене пројекте који би могли знатно да утичу на животну средину, између осталог, својом природом, величином или локацијом, пре него што се изда сагласност за извођење. Пројекте може да предложи јавно или приватно лице.

Процена је обавезна за пројекте наведене у Анексу I Директиве, за које се сматра да знатно утичу на животну средину. Остали пројекти, наведени у Анексу II Директиве, се не процењују аутоматски: државе чланице могу одлучити да се за њих изврши процена према утицају на животну средину од случаја до случаја или према граничним вредностима или критеријумима (на пример, величини), локацији (нарочито осетљива подручја животне средине) и могућем утицају (површина на коју утичу, трајање). Поступак утврђивања да ли је процена утицаја на животну средину потребна за неки пројекат наведен у Анексу II назива се *скрининг*.

Процена утицаја на животну средину мора да идентификује посредне и непосредне утицаје пројекта на следеће чиниоце: људе, флору, фауну, земљиште, ваздух, климу, пејзаж, материјална и културна добра, као и узајамно деловање ових чинилаца.

Носилац пројекта (лице које подноси захтев за сагласност за градњу или јавни орган који је иницирао пројекат) мора да органу одговорном за одобрење пројекта достави најмање следеће информације: опис пројекта (локација, изглед и величина); могуће мере за смањење значајних штетних утицаја; податке потребне за процену главних утицаја пројекта на животну средину; главне алтернативе које је носилац пројекта разматрао и главне разлоге за његов избор; нетехнички резиме ових података.

Уз уважавање правила и пракси у вези са комерцијалним и индустријским тајнама, ове информације се морају ставити на располагање заинтересованим странама довољно рано у процесу одлучивања:



- органима надлежним за заштиту животне средине, које вероватно треба консултовати у вези са одобрењем пројекта;
- јавности, одговарајућим средствима (и електронски) у исто време кад и информације (нарочито) о поступку одобравања пројекта, подацима о органу задуженом за одобрење или одбијање пројекта и могућностима учешћа јавности у поступку одобравања;
- другим државама чланицама уколико би пројекат могао имати прекограничне утицаје. Свака држава чланица мора ове информације ставити на располагање заинтересованим странама на својој територији да би они могли да дају своје мишљење.

Морају се предвидети разумни рокови да би све заинтересоване стране имале довољно времена за учешће у поступцима одлучивања о животној средини и давању свог мишљења. Та мишљења и информације прикупљене у складу са консултацијама морају се узети у обзир у поступку одобравања.

На крају поступка, следеће информације морају се ставити на увид јавности и доставити другим заинтересованим државама чланицама:

- одобрење или одбијање пројекта и сви са тим повезани услови;
- главни аргументи на којима се одлука заснива након прегледа резултата консултација с јавношћу, укључујући информације о процесу учешћа јавности;
- све мере за смањење неповољних утицаја пројекта.

У складу са националним законодавством, државе чланице морају обезбедити да заинтересоване стране имају могућност да оспоре одлуку на суду.

Главни изазови у спровођењу директиве о процени утицаја на животну средину обухватају:

- обезбеђење одговарајућих консултација с јавношћу у складу са захтевима Директиве; то може обухватати развој информационе технологије и смернице као подршку приступу информацијама о животној средини које се односе на документацију о процени утицаја и процедуре консултација.
- обезбеђење квалитета информација, укључујући квалитет извештаја о процени утицаја; то може обухватати рад на обуци запослених у циљу побољшања капацитета и техничког знања за подршку евалуације извештаја о животној средини.

Директива о процени утицаја је тренутно у поступку ревизије. Комисија је 26. октобра 2012. г. усвојила предлог нове Директиве. Циљ предлога је да се смањи непотребно административно оптерећење и да се олакша процена потенцијалних утицаја, а да се не ослабе постојеће заштитне мере у вези са животном средином. Квалитет процеса одлучивања ће се ојачати, постојећи степен заштите животне средине ће се унапредити, а привредни субјекти треба да добију усклађенији регулаторни оквир. Измене су такође окренуте будућности и изазови у настајању који су важни за ЕУ у целини у областима као што су ефикасност ресурса, климатске промене, биодиверзитет и спречавање катастрофа, сада ће се одразити у поступку процене.



*Директива 2001/42/ЕЗ Европској парламенти и Савета од 27. јуна 2001. године о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину*

Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (Директива о стратешкој процени) успоставља минимални оквир за процену утицаја одређених планова и програма на животну средину. Ова директива проширује процес за процену утицаја на животну средину конципиран у Директиви о процени утицаја и Директиви о стаништима и пожељна је блиска координација и корелација напора према Директиви 2001/42/ЕЗ с послом који се захтева по тим другим директивама.

Директива о стратешкој процени има за циљ „висок ниво заштите животне средине” и она промовише укључивање питања заштите животне средине у планове и програме захтевајући да се еколошке последице одређених планова и програма који ће „вероватно” имати значајан утицај на животну средину, идентификују и процене у току припреме и пре усвајања планова и програма (али не и политика) које покрива директива. Кључни елемент директиве је успостављање процедуре за спровођење „процене утицаја” планова и програма који чине њен предмет. „Стратешка процена” се спроводи у процесу одлучивања много пре процене утицаја на животну средину и омогућава идентификацију и могућу превенцију неповољних утицаја на животну средину пре почетка формалног процеса одлучивања. Стратешка процена је потребна ради добијања одобрења плана или програма и чини део процеса планирања на националном нивоу.

Укратко, кључне фазе процедуре стратешке процене су:

- скрининг: проценити да ли неки план или програм може имати значајан утицај на животну средину да би се утврдило да ли је стратешка процена потребна;
- одређивање обима: одредити карактер и димензију питања, циљева и показатеља животне средине који треба да буду разматрани у току процеса стратешке процене; ова фаза захтева и обавезне консултације с органима надлежним за заштиту животне средине;
- израда процене (студије) потенцијалних значајних утицаја реализације плана или програма на животну средину и утврђивање разумних алтернатива;
- припрема извештаја о стратешкој процени и нетехничког резимеа и њихово стављање на увид јавности;
- консултовање релевантних органа и јавности;
- узимање у обзир резултата студије и консултација пре доношења било какве одлуке за формално одобрење/усвајање плана или програма;
- сачињавање информације о одлуци и њено стављање на увид јавности.

Процес одлучивања на нивоу планирања тежи високом степену транспарентности. Информације садржане у процени утицаја на животну средину и информације примљене током обавезних консултација с релевантним органима за заштиту животне средине и јавношћу морају се узети у обзир пре одобрења да се настави са планом или програмом. Према томе, мора се обезбедити да јавност буде упозната са плановима и програмима и да има право на примедбе. Примедбе се морају узети у обзир



и, након усвајања плана или програма, јавност мора бити обавештена о одлуци и начину на који је донета.

Надлежни органи морају узети у обзир и све могуће значајне прекограничне утицаје потенцијалних планова и програма. Потенцијално погођена држава чланица и њена јавност такође треба да буду обавештени пре доношења одлуке. Њихове примедбе такође треба укључити у релевантни национални процес одлучивања и они треба да буду обавештени о коначној одлуци.

Главни изазови у имплементацији ове директиве вероватно јесу:

- Јачање институционалних структура. То може обухватати нарочито следеће:
  - запошљавање кадрова како би се унапредили капацитети и проширење специјализованих стручних знања ради подршке евалуацији извештаја о стратешкој процени;
  - обука запослених ради унапређења способности и техничког знања;
- Припрема и обелодањивање информација о процедуралним условима Стратешке процене утицаја на животну средину (SEA)
- Подстицање јавних органа да врше измене у начину припреме планова и програма, нарочито припреме извештаја о процени утицаја на животну средину
- Обезбеђење учешћа јавности
- Стављање података о животnoj средини у поседу јавних органа и институција на увид јавности.

*Директива 2003/4/ЕЗ Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године о приступу информацијама из области животне средине којом се укида Директива Савета 90/313/ЕЕЗ*

Три примарна циља ове директиве су:

- да се гарантује право на приступ информацијама о животnoj средини које се чувају од стране или за рачун јавних власти и да се дефинишу основни услови и практична решења за остварење тог права;
- да се обезбеди да се информације о животnoj средини прогресивно стављају на увид и обелодањују јавности да би се постигла највећа могућа систематска расположивост и ширење информација о животnoj средини у јавности;
- да се остварују општи циљеви доприноса вишем нивоу свести о питањима животне средине, слободној размени мишљења, делотворнијем учешћу јавности у одлучивању о животnoj средини и, коначно, бољој животnoj средини.

Јавне власти морају обезбедити да се информације о животnoj средини систематски стављају на увид и дистрибуирају јавности. Те информације обухватају најмање следеће:



- међународне уговоре, конвенције и споразуме и законодавство Заједнице, национално, регионално и локално законодавство о животној средини;
- политике, програме и планове о животној средини;
- извештаје о стању животне средине (који се објављују најмање сваке четири године);
- податке о активностима које утичу на животну средину;
- еколошка одобрења и споразуме;
- студије о процени утицаја на животну средину и процене ризика.

Државе чланице морају обезбедити да јавне власти ставе информације о животној средини, које оне држе или неко други држи за њих, на располагање сваком подносиоцу захтева, било да је то физичко или правно лице, на захтев и без обавезе да подносилац захтева наведе свој интерес. Оне такође морају обезбедити:

- да одговорна лица помогну јавности приликом тражења приступа информацијама;
- да су листе јавних власти доступне јавности;
- да се право приступа информацијама о животној средини може ефективно остварити;
- да приступ управној и судској ревизији за свако лице које сматра да је његов захтев неоправдано одбијен, у целости или делимично, није узет у обзир, није на њега одговорено на одговарајући начин или није другачије решаван, буде експедитиван и да буде или бесплатан или да не буде скуп.

Могући најзахтевнији задаци који се односе на имплементацију ове директиве вероватно јесу:

- организовање информативних служби на локалном нивоу (укључујући јавне органе и организације) за пружање прихватљивог нивоа услуга онима који желе приступ информацијама (нпр., у смислу броја извршилаца, база података и могућности извештавања) и публицитет за пружене услуге;
- организовање израде извештаја о стању животне средине и других публикација и
- организовање и, где је то потребно, форматизовање података (нарочито података о мониторингу) за приступ јавности.

*Директива 2003/35/EЗ Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину и којом се мењају и допунују директиве Савета 97/101/EЗ и 96/61/EЗ у вези са учешћем јавности и правима правосудја*

Директивом о учешћу јавности транспонује се други стуб Архуске конвенције који се односи на учешће јавности у процедурама у области животне средине.





Сходно томе, примарни циљ ове директиве јесте да се обезбеди учешће јавности у изради одређених планова и програма у вези са животном средином.

Она дефинише опште услове учешћа јавности у припреми од стране јавних власти одређеног броја планова и програма у области животне средине, као што су:

- управљање отпадом (сви нивои планова о управљању отпадом, укључујући планове у међународној сарадњи; четворогодишњи програми везани за батерије и акумулаторе, укључујући смањење количине опасних материја садржаних у њима и њиховог удела у отпаду из домаћинства итд.; планови управљања опасним отпадом, ако је одвојен од општег отпада);
- заштита вода (акциони програми о заштити вода у подручјима угроженим загађењем нитратом);
- заштита ваздуха (планови или програми везани за загађење ваздуха у зонама и агломерацијама где је ниво загађења већи од граничних вредности плус маргина толеранције).

## **2.2.. Транспозиција хоризонталној законодавства у Србији**

Према информацијама из Извештаја о напретку Србије<sup>3</sup> из 2012. године, транспозиција директива у хоризонталном сектору је доста напредовала. Србија је у октобру 2011. г. донела Националну стратегију за апроксимацију у области животне средине. У децембру 2011. г. донета је Стратегија за примену Архуске конвенције. Сходно томе, може се претпоставити да је већ постигнут висок степен усклађености с одредбама Директиве 2003/4/ЕЗ о приступу информацијама из области животне средине и Директиве 2003/35/ЕЗ о учешћу јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину.

У извештају је наведено да су Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/ЕУ) и Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/ЕЗ) у потпуности транспоноване одредбама Закона о процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 36/09) односно Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину („Сл. гласник РС”, бр. 135/04, 88/10).

## **2.3. Улога локалних власти у имплементацији хоризонталној законодавства**

Улога регионалних власти и локалне самоуправе у имплементацији хоризонталног законодавства, нарочито у издавању дозвола и ширењу информација о животnoj средини, веома је значајна. Искуство држава чланица показује да се издавање дозвола за коришћења земљишта и изградњу и ширење информација о животnoj сре-

3 Извештај о напретку Србије за 2012. годину, COM(2012) 600, финални извештај.



дини најбоље организује на регионалном или локалном нивоу.

На основу процене стања транспозиције хоризонталног законодавства може се претпоставити да су одговорности локалних органа у контексту имплементације хоризонталног законодавства добро дефинисане. Међутим, Извештај о напретку за 2012. годину је подвукао проблем са имплементацијом Директиве о процени утицаја, посебно у погледу обезбеђивања учешћа јавности.

Због чињенице да се хоризонтално законодавство, које се разматра у овом поглављу, односи на управни поступак, као што су издавање дозвола (Директива о процени утицаја), одобрење на нивоу планирања (Директива о стратешкој процени), прикупљање, обрада, размена података о животној средини, обезбеђење учешћа јавности у одлучивању, кључне активности у имплементацији тих директива на локалном нивоу ће се фокусирати на институционална питања, као што су:

- процена постојећих механизма у поступку издавања дозвола, одобрења планова и програма и прикупљању и дисеминацији података о животној средини да би се утврдило да ли је постојеће устројство у складу са захтевима директива;
- преиспитивање и унапређење управних поступака, нарочито у погледу учешћа јавности у вези са сагласностима за изградњу (Директива о процени утицаја) и одобрења планова и програма (Директива о стратешкој процени);
- преиспитивање механизма за омогућавање приступа јавности информацијама; и
- финансирање.

У том смислу, јака и добро припремљена администрација на националном и локалном нивоу је од виталног значаја за имплементацију хоризонталног законодавства. Стога је потребно ојачати капацитете локалних органа да би се обезбедило поштовање захтева везаних за издавање дозвола, планирање и расположивост информација о животној средини и учешће јавности у поступцима одлучивања у области животне средине.



## 3. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ КВАЛИТЕТА ВАЗДУХА

### 3.1. Квалитет ваздуха – Прејлед

Европски закони и прописи о квалитету ваздуха су изграђени на одређеним кључним приступима и принципима. Један од приступа је да државе чланице поделе своју територију на зоне и агломерације. У тим зонама и агломерацијама државе чланице треба да процене нивое загађености ваздуха мерењем и моделирањем и другим емпиријским техникама. У случају повећаног нивоа, државе чланице треба да израде план или програм квалитета ваздуха како би обезбедиле усклађеност са граничном вредношћу пре датума ког гранична вредност и формално ступа на снагу. Осим тога, треба јавности преносити информације о квалитету ваздуха.

Законодавство у области ваздуха може се груписати на следећи начин:

#### (а) Квалитет амбијенталног ваздуха

Законодавство које се односи на квалитет амбијенталног ваздуха има за циљ утврђивање и одржавање стандарда квалитета ваздуха који не утичу штетно на здравље људи или на околину. То се делом постиже утврђивањем граничних нивоа за одређене загађујуће материје у амбијенталном ваздуху, заједно са захтевима за мониторинг и извештавање о нивоу загађења. Кључни елемент законодавства је Директива 2008/50/ЕЗ о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи, која се обично назива Директива о квалитету амбијенталног ваздуха. Осим тога, правни оквир о контроли квалитета ваздуха такође је чврсто повезан са Директивом 2001/81/ЕЗ о националним горњим граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздуху.

#### (б) Издувни гасови из моторних возила и одобрење типа мотора

Односи се на одобрење типа одређених стандардних мотора (евро 5 и 6) и друге контролне мере за ограничење загађујућих материја из аутомобилског сектора.

#### (ц) Садржај сумпора у течним горивима

Директива 1999/32/ЕЗ од 26. априла 1999. године о смањењу садржаја сумпора у одређеним течним горивима такође чини део ове групе директива. Ова директива је знатно измењена Директивом 2012/33/ЕУ од 21. новембра 2012. године.

#### (д) Емисија испарљивих органских једињења (VOC)

Две су главне области контроле органских испарљивих једињења:

- контрола органских испарљивих једињења у производњи, складиштењу или претакању горива, што је регулисано Директивом 94/63/ЕЗ од 20. децембра 1994. године о контроли емисија испарљивих органских једињења (VOC) које настају складиштењем и дистрибуцијом бензина са терминала на бензинске станице, Директивом 2009/126/ЕЗ о фази II рекулперације бензинских пара током пуњења моторних возила горивом на бензинским станицама (која је донесена да прошири и допуни подручје примене Директиве 94/63/ЕЗ);



- контрола емисија органских испарљивих једињења у коришћењу растварача у одређеним индустријским активностима и у бојама и лаковима.

(е) Прекогранично загађивање ваздуха на великим удаљеностима.

Одлука Савета 86/277/ЕЕЗ о закључивању протокола уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима о дугорочном финансирању програма сарадње за мониторинг и евалуацију прекограничног преноса загађујућих материја на велике даљине у Европи (ЕМЕР).

У поглављу о заштити ваздуха нарочито се разматрају два правна акта о квалитету амбијенталног ваздуха и процени, која се сматрају значајним због њиховог утицај на улоге и одговорности локалних органа. У наставку текста дат је кратак преглед главних захтева сваког инструмента, док је детаљан опис конкретних обавеза дат у Анексу II овог извештаја.

*Директива 2008/50/ЕЗ Европског парламента од 21. маја 2008. године о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи*

Директива 2008/50/ЕЗ, која се обично назива Директивом о квалитету ваздуха, предвиђа мере са следећим циљевима:

- дефинисање и утврђивање посебних циљева за квалитет амбијенталног ваздуха ради избегавања, спречавања или смањења штетних ефеката на здравље људи и животну средину у целини;
- процена квалитета амбијенталног ваздуха у државама чланицама на основу заједничких метода и критеријума;
- прибављање информација о квалитету амбијенталног ваздуха ради пружања помоћи у сузбијању загађења ваздуха и непријатности и праћења дугорочних трендова и унапређења која су резултат националних мера и мера Заједнице;
- обезбеђивање да се те информације о квалитету амбијенталног ваздуха ставе на располагање јавности;
- одржавање квалитета ваздуха тамо где је он добар и побољшање квалитета ваздуха у другим случајевима;
- промовисање унапређене сарадње између држава чланица у смањењу загађења ваздуха.

Директива о загађењу ваздуха се фокусира на одржавање и побољшање квалитета ваздуха у погледу следећих загађујућих материја: сумпор-диоксида, азот-диоксида, оксида азота, суспендованих честица (PM10 и PM2,5), олова, приземног озона, бензена и угљен-монооксида. Директива 2004/107/ЕЗ регулише преостале загађујуће материје наведене у Анексу I Оквирне директиве о квалитету ваздуха, и то: живу, кадмијум, никл и полицикличне ароматичне угљоводонике. Према томе, Директива о квалитету амбијенталног ваздуха треба да се примењује заједно са четвртом, Директивом-2004/107/ЕЗ и Сprovedбеном одлуком Комисије 2011/850/ЕУ о реци-прочној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха.



Директива успоставља доње границе за оцењивање сваке загађујуће материје, критеријуме за метод оцењивања и референтне методе за мерење. Доње границе су изражене једним бројем различитих вредности чија је сврха дефинисана Директивом: „гранична вредност“ (за сумпор-диоксид, РМ10, олово, угљен-моноксид, азот-диоксид и бензен), „циљна вредност“, „концентрација о којој се упозорава јавност“, „концентрација о којој се обавештава јавност“, „критични нивои“ и „граница толеранције“. Директива омогућава државама чланицама да утврде строжије граничне вредности од минималних вредности одређених на нивоу ЕУ и донесу краткорочне акционе планове за шири круг мера и активности.

Важећи стандарди и циљеви наведени у овим директивама су сумирани у следећој табели.

Загађујућа материја	Концентрација	Период мерења средњих вредности	Правни карактер	Дозвољена прекорачења сваке године
Ситне честице (PM <sub>2,5</sub> )	25 µg/m <sup>3</sup>	1 година	Циљна вредност важи од 1. 1. 2010. Гранична вредност важи од 1. 1. 2015.	није релевантно
Сумпор-диоксид (SO <sub>2</sub> )	350 µg/m <sup>3</sup>	1 сат	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.	24
	125 µg/m <sup>3</sup>	24 сата	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.	3
Азот-диоксид (NO <sub>2</sub> )	200 µg/m <sup>3</sup>	1 сат	Гранична вредност важи од 1. 1. 2010.	18
	40 µg/m <sup>3</sup>	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2010.*	није релевантно
PM <sub>10</sub> лебдеће честице	50 µg/m <sup>3</sup>	24 сата	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.**	35
	40 µg/m <sup>3</sup>	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.**	није релевантно
Олово (Pb)	0,5 µg/m <sup>3</sup>	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005. (или 1. 1. 2010. у непосредној близини одређених, пријављених индустријских извора; и гранична вредност од 1,0 µg/m <sup>3</sup> која је важила од 1. 1. 2005. до 31. 12. 2009.)	није релевантно
Угљен-моноксид (CO)	10 mg/m <sup>3</sup>	Максимална дневна 8-часовна средња вредност	Гранична вредност важи од 1. 1. 2005.	није релевантно



Бензен	5 µg/m³	1 година	Гранична вредност важи од 1. 1. 2010.**	није релевантно
Озон	120 µg/m³	Максимална дневна 8-часовна средња вредност	Циљна вредност важи од 1. 1. 2010.	25 дана мерења средњих вредности у периоду од 3 године
Арсен (As)	6 ng/m³	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно
Кадмијум (Cd)	5 ng/m³	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно
Никл (Ni)	20 ng/m³	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно
Полициклични ароматични угљоводоници	1 ng/m³ (изражено као концентрација бензо(а) пирена)	1 година	Циљна вредност важи од 31. 12. 2012.	није релевантно

**Извор:** DG ENV- <http://ec.europa.eu/environment/air/quality/standards.htm>

Директива о квалитету ваздуха уводи додатне циљеве везане за PM<sub>2,5</sub> који се односе на изложеност популације ситним честицама. Ти се циљеви одређују на националном нивоу и базирају се на просечном индикатору изложености (AEI).

AEI се утврђује као годишња средња вредност концентрације PM<sub>2,5</sub> у периоду од 3 узастопне године чији се просек мери на одабраним станицама за мониторинг у агломерацијама и већим градским подручјима, постављеним на локацијама у градском залеђу да би се на најбољи начин проценила опште популације честица PM<sub>2,5</sub>.

Назив	Метричко мерење	Период за израчунавање просека	Правни карактер	Дозвољена прекорачења сваке године
PM <sub>2,5</sub> Обавеза у вези са изложеношћу концентрацијама	20 µg/m³ (AEI)	На основу трогодишњег просека	Законски обавезујуће у 2015. (године 2013, 2014, 2015)	није релевантно
PM <sub>2,5</sub> Циљ смањења изложености	Процентуално смањење + све мере да се постигне 18 µg/m³ (AEI)	На основу трогодишњег просека	Постићи смањење где је то могуће у 2020, одређено на основу вредности индикатора изложености у 2010.	није релевантно

Директива о квалитету ваздуха (2008/50/E3) је увела одређену флексибилност за постизање усклађености са граничним вредностима за честице (PM<sub>10</sub>), азот-диоксид и бензен. Државе чланице које имају посебне тешкоће у постизању тих вред-



ности, имале су могућност да обавесте Комисију и затраже одлагање рока за постижање граничних вредности за азот-диоксид и бензен или изузеће за граничне вредности за PM10. Што се тиче азот-диоксида и бензена, државе чланице које су показале доказе да се граничне вредности нису могле постићи до 1. јануара 2010. могле су да поднесу захтев за одлагање од јануара 2010. најкасније до јануара 2015. године.

*Директива 2004/107/ЕЗ Европској парламенти и Савета од 15. децембра 2004. године о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводоникима*

Директива 2004/107/ЕЗ, која се често назива Директива о тешким металима, обухвата не само загађујуће материје као што су арсен, кадмијум, никл и жива, већ и неке полицикличне ароматичне угљоводонике.

Главни циљеви Директиве могу се резимирати на следећи начин:

- Директивом се утврђују циљне вредности, „које треба постићи у највећој могућој мери“, за све дате загађујуће материје (тј. арсен, кадмијум, никл и полицикличне ароматичне угљоводонике). У погледу живе, ове циљне вредности важе од 31. децембра 2012. године, а до тада су за живу били дефинисани само захтеви за мониторинг. Те вредности износе 6 ng/m<sup>3</sup> за арсен, 5 ng/m<sup>3</sup> за кадмијум, 20 ng/m<sup>3</sup> за никл и 1 ng/m<sup>3</sup> за ПАУ (полицикличне ароматичне угљоводонике), које представља бензо(а) пирен.
- Директива упућује на мере за постизање вредности, које не би морале да иду даље од примене најбољих расположивих техника (БАТ) и које нарочито „не би довеле до затварања постројења“.
- Циљ је обезбедити да државе чланице процене нивое загађујућих материја на читавој својој територији на основу општих метода и критеријума. За све осим за живу, оне морају да сачине листе подручја у којима су ти нивои достигнути и подручја у којима су прекорачени и обезбедити да „јасне и разумљиве информације“ буду доступне јавности.
- У случају прекорачења циљних вредности, државе чланице ће идентификовати изворе загађења и демонстрирати примену „свих потребних мера које не подразумевају диспропорционалне трошкове“ за њихово постизање.
- Циљ је обезбедити да јавност буде ефективно и благовремено информисана о нивоима концентрације релевантних загађујућих материја, као и о прекорачењу вредности.

### **3.2. Транспозиција законодавства у области квалитета ваздуха у Србији**

Транспозиција правних прописа ЕУ који се односе на квалитет ваздуха, и то Директиве о квалитету ваздуха и Директиве о тешким металима, добро напредује. За већину одредаба је саопштено да су у потпуности транспоноване у национално законодавство преко одредаба Закона о заштити ваздуха („Сл. гласник РС“, бр. 36/09 и 10/13),



Уредбе о условима за мониторинг и захтевима квалитета ваздуха („Сл. гласник РС”, бр.11/10 и 75/10), Правилника о садржају планова квалитета ваздуха („Сл. гласник РС”, бр. 21/10) и Правилника о садржају краткорочних акционих планова („Сл. гласник РС”, бр. 65/10).

За транспозицију су значајна и следећа законска акта: Уредба о утврђивању програма контроле квалитета ваздуха у државној мрежи („Сл. гласник РС”, бр. 58/11), Уредба о одређивању зона и агломерација („Сл. гласник РС”, бр. 58/11 и 98/12), Уредба о утврђивању листе категорија квалитета ваздуха по зонама и агломерацијама на територији Републике Србије за 2011. годину („Сл. гласник РС”, бр. 124/12), Правилник о условима за издавање сагласности оператерима за мерење квалитета ваздуха и/или мерење емисије из стационарних извора загађивања („Сл. гласник РС”, бр. 16/12) и Правилник о условима за издавање дозволе за мерење квалитета ваздуха и дозволе за мерење емисије из стационарних извора загађивања („Сл. гласник РС”, бр. 1/12).

### **3.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области квалитета ваздуха**

Имплементација Директиве о квалитету ваздуха, заједно са Директивом о тешким металима, представља главни изазов за земље кандидате јер ће укупни трошак имплементације бити релативно висок. Већи део трошкова имплементације ће сносити оператери извора загађења, који ће морати да плате опрему за смањење емисије, да унапреде постојеће постројење или да инсталирају ново. Без обзира на то, успостављање мреже станица за мониторинг квалитета ваздуха и повезане опреме за обезбеђење квалитета ради оцењивања и класификације ће захтевати капитална улагања од стране надлежних државних и локалних органа.

Законодавство ЕУ не предвиђа поделу овлашћења и одговорности између националних и регионалних власти и локалне самоуправе. Међутим, логично је и практично да се неке активности (на пример, израда планова квалитета ваздуха, израда закона и прописа којим се директиве транспонују, утврђивање техничких стандарда и увођење казни за непоштовање прописа) обављају на националном нивоу, а друге (као, на пример, инспекција мањих извора загађења ваздуха, услуге потврђивања усклађености с техничким стандардима и праћење локалних станица за мониторинг квалитета ваздуха) на локалном.

Улога регионалних и/или локалних органа власти у контексту управљања квалитетом ваздуха је значајна из два разлога. Спровођење активности централних државних органа не би само по себи било довољно за имплементацију захтева ЕУ за квалитет ваздуха, јер се неки проблеми квалитета ваздуха веома лако и ефикасно откривају и решавају на локалном нивоу. Исто важи и за ефикасни мониторинг и надзор активности загађења из стационарних извора. Планирање и имплементација законодавства које се односи на управљање квалитетом ваздуха ће захтевати координацију између кључних актера, као што су држава, надлежни органи, регионалне и локалне власти, приватни субјекти (нпр., индустрија, произвођачи енергије) и друге релевантне заинтересоване стране које ће посредно или непосредно бити укључене у имплементацију и примену закона и прописа о квалитету ваздуха. Према томе, ефикасна и благовремена комуникација је значајна за ефективну имплементацију законодавства.





Закон о заштити ваздуха Србије („Сл. гласник РС”, бр. 36/09 и 10/13) утврдио је улоге и обавезе јединица локалне самоуправе. Сходно томе, у погледу управљања квалитетом ваздуха, улоге локалне самоуправе су:

- успостављање локалних мрежа мерних станица за мерење квалитета ваздуха и израда програма мониторинга квалитета ваздуха;
- доношење одлука о мерењима посебне намене;
- достављање података о резултатима мерења Агенцији за заштиту животне средине;
- извештавање јавности у случају прекорачења концентрације о којој се обавештава јавност или концентрације на коју се упозорава јавност утврђених овим Законом;
- израда планова квалитета ваздуха;
- израда краткорочних акционих планова, укључујући информисање јавности сходно члану 35. Закона о заштити ваздуха;
- инспекцијски надзор над применом мера заштите ваздуха од загађења у објектима за који надлежни орган јединице локалне самоуправе издаје дозволу за градњу, односно употребну дозволу.



Имплементација законодавства које се односи на квалитет ваздуха ће захтевати обуку запослених. Без довољног броја и адекватно обученог особља, системи за мониторинг квалитета ваздуха, моделирање, управљање, планирање, регулацију и спровођење се не могу делотворно имплементирати. Зато је потребно обезбедити одговарајућа новчана средства да би одговорне институције могле делотворно да врше своје функције. Потребно је извршити процену потреба за обуком да би се, након што се особље ангажује и почне да ради, сви недостаци у погледу стручности могли отклонити у разумном року.

У зависности од одговорности јединица локалне самоуправе, људски ресурси су потребни за:

- израду и реализацију планова квалитета ваздуха;
- обезбеђење информација за јавност и њено учешће у изради планова квалитета ваздуха;
- обезбеђење извештавања јавности у случајевима прекорачења концентрација о којима се извештава јавност;
- надзор над објектима и активностима, односно мониторинг и инспекцију објеката и активности који могу емитовати загађујуће материје у ваздух;
- иницирање и спровођење извршних радњи и
- прикупљање података, анализа и извештавање.



## 4. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ УПРАВЉАЊА ОТПАДОМ

### 4.1. Управљање отпадом – Преилег

Политика ЕУ у области отпада се спроводи преко одређеног броја правних прописа о отпаду с нагласком на управљању, могућностима одлагања, посебним токовима отпада, проширене обавезе и одговорности произвођача, контролу отпреме отпада за одлагање или поновно искоришћење.

Законодавство у области управљања отпадом промовише следећа начела:

- Хијерархија управљања отпадом. Стратегије управљања отпадом морају на првом месту имати за циљ превенцију стварања отпада и смањење његових опасних карактеристика. Уколико то није могуће, отпадне материјале треба поново употребити, рециклирати или искористити или користити као извор енергије. И, као последње решење, отпад треба безбедно одлагати (нпр., спаљивањем или на депоније).
- Самодовољност на нивоу Заједнице и, ако је могуће, на нивоу државе чланице. Државе чланице треба да, у сарадњи с другим државама чланицама, успоставе интегрисану и адекватну мрежу постројења за одлагање отпада.
- Најбоља расположива техника која не захтева прекомерне трошкове (BATNEEC): Емисије из постројења у животну средину треба да се смање што више и на нареднабилнији начин.
- Близина: Отпад треба да се одлаже што је могуће ближе извору.
- Начело предострожности: Непостојање пуне научне поузданости не може бити изговор за непредузимање мера. У случају вероватног ризика по животну средину или здравље људи од чињења или нечињења у вези са отпадом, треба применити оно што обезбеђује најекономичнији одговор на идентификовани ризик.
- Одговорност произвођача: Привредни субјекти, а нарочито произвођачи производа, морају бити укључени у постизање општег циља да се заокружи животни циклус материја, компоненти и производа од њихове производње до корисног века трајања док не постану отпад.
- Загађивач плаћа: Од оних који су одговорни за настајање отпада и последичне негативне ефекте на околину треба тражити да плате трошкове за избегавање или ублажавање тих штетних последица.

У децембру 2005. г. Комисија је објавила саопштење о тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада<sup>4</sup>. Преглед напретка у остваривању циљева зацртаних у стра-

<sup>4</sup> САОПШТЕЊЕ КОМИСИЈЕ САВЕТУ, ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНА: Корак даље у одрживом коришћењу ресурса: Тематска стратегија за превенцију и рециклажу отпада, КОМ (2005) 666, финална верзија.



тегији дат је 2011. г. у извештају Комисије о тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада<sup>5</sup>. Он садржи сумарни приказ главних мера које је предузела Комисија, главне расположиве статистичке податке о настајању отпада и управљању отпадом, кратак преглед главних предстојећих изазова и препорука за наредне активности. Извештај о тематској стратегији садржи неколико препорука које обухватају предузимање нових иницијатива које ће дати предност коришћењу економских инструмената за примену хијерархије отпада. Комисија је у ту сврху покренула студију о коришћењу економских инструмената и њиховом могућем утицају на хијерархију отпада.

Законодавство ЕУ у области управљања отпадом може се поделити у неколико подгрупа:

*а) Оквирно законодавство у области отпада*

- Оквирна директива о отпаду (2008/98/EЗ)

Ова Директива је заменила Директиву 2006/12/EЗ Европског парламента и Савета од 5. априла 2006. године о отпаду (кодификована верзија Директиве 75/442/ЕЕЗ са изменама и допунама), Директиву о опасном отпаду 91/689/ЕЕЗ и Директиву о отпадним уљима. Она даје општи оквир за захтеве управљања отпадом и основне дефиниције управљања отпадом за ЕУ.

- Одлука 2000/532/EЗ којом се успоставља листа отпада

Овом се одлуком успоставља систем за класификацију отпада, укључујући прављење разлике између опасног и неопасног отпада. Уско је повезана са листом главних карактеристика које отпад чине опасним садржаним у Анексу III напред наведене Оквирне директиве о отпаду.

- Одлука Комисије 2007/151/EЗ, којом се мењају и допуњују Одлуке 94/741/EЗ и 97/622/EЗ у погледу упитника за извештај о спровођењу Директиве 2006/12/EЗ Европског парламента и Савета о отпаду и спровођењу Директиве Савета 91/689/ЕЕЗ о опасном отпаду
- Уредба (ЕЗ) Но 1013/2006 о превозу отпада

*б) Законодавство о активностима управљања отпадом*

- Директива Савета 1999/31/EЗ о депонијама
- Одлука Комисије о упитнику за извештаје држава чланица о спровођењу Директиве 1999/31/EЗ о депонијама
- Директива 2000/76/EЗ о спаљивању отпада (треба да се замени Директивом 2010/75/EУ о индустријским емисијама 7. јануара 2014.)

*ц) Законодавство о посебним шокovima отпада*

- Батерије и акумулатори који садрже одређене опасне материје (Директива Савета 2006/66/EЗ)

<sup>5</sup> ИЗВЕШТАЈ КОМИСИЈЕ ЕВРОПСКОМ ПАРЛАМЕНТУ, САВЕТУ, ЕВРОПСКОМ ЕКОНОМСКОМ И СОЦИЈАЛНОМ КОМИТЕТУ И КОМИТЕТУ РЕГИОНА о Тематској стратегији за превенцију и рециклажу отпада, КОМ (2011)13, финална верзија.



- Амбалажа и амбалажни отпад (Директива Савета 94/62/EЗ)
- Одлагање полихлорованих дифенила и полихлорованих терфенила (ПЦБ/ПЦТ) (Директива Савета 96/59/EЗ)
- Заштита животне средине, а нарочито земљишта, при коришћењу канализационог муља у пољопривреди (Директива Савета 86/278/EEЗ)
- Отпад од електричне и електронске опреме (WEEE I и II (2002/96/EУ и 2012/19/EУ) и (ограничење коришћења опасних материја) RoHS I и II (2002/95/EЗ и 2011/65/EУ))
- Отпадна возила (Директива Европског парламента и Савета 2002/53/EЗ)
- Директива о отпаду из рударства (Директива 2006/21/EЗ Европског парламента и Савета).

Три правна акта се посебно разматрају у поглављу о управљању отпадом, која се сматрају значајним због свог утицаја на улоге и одговорности власти на локалном нивоу. У наставку текста дат је кратак преглед главних захтева, док је детаљан опис посебних обавеза сваког инструмента дат у Анексу III.

#### *Директива 2008/98/EЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, а којом се укидају одређене директиве*

Године 2008. извршена је велика реорганизација законодавства у области управљања отпадом. Нова Директива 2008/98/EЗ о управљању отпадом објединила је један број ранијих директива у једну целину која обухвата опасан и неопасан отпад и отпадна уља. Сходно томе, 12. децембра 2010. г. укинута су три главне директиве о отпаду, и то: Директива 2006/12/EЗ о отпаду, Директива 91/689/EEЗ и Директива 75/439/EEЗ.

Оквирна директива о отпаду пружа оквир за управљање отпадом у ЕУ с нагласком на превенцији или смањењу негативних утицаја стварања отпада и управљању отпадом и побољшању ефикасности коришћења ресурса у складу са хијерархијом управљања отпадом. Она пружа објашњења кључних појмова, као што су дефиниције отпада, поновно искоришћење и одлагање, и дефинише услове за статус нуспроизвода и престанак статуса отпада.

Забрањено је остављање, бацање или неконтролисано одлагање отпада. Потребно је унапредити превенцију, рециклажу и припрему за поновну употребу.

Свако предузеће или организација која третира, чува или истоварује отпад у име трећих лица мора прибавити дозволу од надлежног органа која се конкретно односи на врсте и количине отпада за третман, опште техничке услове и мере предострожности које треба предузети.

Циљ ове директиве је превенција стварања отпада и подстицање коришћења отпада као ресурса. Нарочито Шести акциони програм Заједнице у области животне средине захтева доношење мера са циљем да се осигура раздвајање на извору, сакупљање и рециклажа приоритетних токова отпада. У складу с тим циљем и као средство омогућавања или унапређења његовог потенцијала за искоришћење, у њој се одређују неки од будућих конкретних циљева:



- до 2015. г. успоставиће се одвојено прикупљање најмање следећег: папира, метала, пластике и стакла;
- до 2020. г. треба да се повећа до најмање 50% по тежини припрема за поновну употребу и рециклажу барем оних отпадних материјала као што су папир, метал, пластика и стакло из домаћинстава и евентуално материјала другог порекла све док су ти токови отпада слични отпаду из домаћинстава;
- до 2020. г. треба да се повећа најмање до 70% по тежини припрема за поновну употребу, рециклажу и друго искоришћење материјала, укључујући обратно засипање отпадом као заменом за друге материјале, неопасног грађевинског отпада и отпада од рушења, не укључујући природно настале материјале дефинисане у категорији 17 у листи отпада.

Државе чланице треба да подстичу раздвајање опасних једињења од токова отпада да би се постигло управљање прихватљиво за животну средину.

Од држава чланица се тражи да припреме планове управљања отпадом и програме превенције настанка отпада, ове друге до краја 2013. године, како би се ојачале мере које се морају предузети у погледу превенције настанка и поновне употребе отпада и како би се усредредило на смањење утицаја стварања отпада и управљања отпадом на животну средину, чиме се јача економска вредност отпада. Осим тога, подстиче се искоришћење отпада и употреба тако добијених материјала ради очувања природних ресурса.

Ефикасна имплементација Оквирне директиве о отпаду зависи од правилне имплементације других законских инструмената. Тако, током имплементације Оквирне директиве о отпаду треба имати на уму свеукупно законодавство у области отпада.

#### *Директива Савета 1999/31/EЗ од 26. априла 1999. године о депонијама*

Циљ Директиве је превенција или смањење негативних утицаја депонија на животну средину. Сходно томе, главни суштински циљ ове директиве је да утврди мере, процедуре и упутства за превенцију или смањење негативних утицаја на животну средину и ризика по здравље људи од одлагања отпада на депонију.

Она дефинише различите категорије отпада (комунални отпад, опасан отпад, неопасан отпад и инертни отпад) и важи за све депоније, дефинисане као места за одлагање отпада на површини или испод површине земље. Депоније се деле на три класе:

- депоније за опасан отпад;
- депоније за неопасан отпад;
- депоније за инертни отпад.

Од држава чланица се захтева да предузму одређене мере за постизање тог циља, укључујући третирање отпада пре одлагања на депонију, постепено елиминисање заједничког одлагања (опасан отпад помешан са неопасним) и вршење контроле над затварањем места одлагања и накнадну заштиту.

Директива дефинише стандардни поступак за прихват отпада да би се избегли било какви ризици:



- отпад се мора третирати пре одлагања на депонију;
- опасан отпад, у смислу Директиве, мора се одредити за депонију опасног отпада;
- депоније за неопасан отпад морају се користити за комунални и неопасан отпад;
- локације депонија за инертни отпад морају се користити само за инертни отпад.

На депонију се не могу прихватити следеће врсте отпада:

- течни отпад;
- запаљиви отпад;
- експлозивни или оксидирајући отпад;
- болнички и други клинички отпад који је инфективан;
- старе гуме, уз извесне изузетке;
- свака друга врста отпада која не испуњава критеријуме за прихватање наведене у Анексу II.

Директива утврђује систем дозвола за рад за локације депонија. Захтеви за дозволе морају да садрже следеће податке:

- идентитет подносиоца захтева и, у неким случајевима, оператора;
- опис врста и укупну количину отпада за депоновање;
- капацитет места за одлагање;
- опис места за одлагање;
- предложене методе превенције и смањења загађења;
- предложени план рада, мониторинга и контроле;
- план затварања и мере накнадног одржавања;
- финансијске гаранције подносиоца захтева;
- студију о процени утицаја, ако се захтева Директивом о процени утицаја на животну средину 2011/92/EU.

Државе чланице морају обезбедити да постојеће локације депонија не могу наставити са радом уколико се не усагласе са одредбама Директиве што је пре могуће.

Оно што је значајно, начело „загађивач плаћа” се спроводи на два битна начина:

- а) захтевом да оператер депоније обезбеди финансијску гаранцију у периоду трајања активности на депонији и у вези са депонијом; и
- б) обезбеђењем да накнаде оператора покривају све трошкове успостављања, рада и затварања депоније и накнадног одржавања локације депоније.

Извод из извештаја Комисије од 20. новембра 2009. године о имплементацији прав-



них прописа о отпаду заједнице<sup>6</sup> најбоље илуструје сложеност и изазове са којима се суочавају земље кандидати у испуњавању услова Директиве о депонијама: „Имплементација Директиве о дејонијама је и даље веома незадовољавајућа и пошребно је предузећи значајне напоре да се ситуација побољша. Десет година од усвајања Директиве, нису све државе чланице имплементовале и примениле све њене одредбе. Још увек постоји значајан број илегалних дејонија које немају одобрења које прописује законодавство ЕУ о отпаду. Велика већина држава чланица није поштовала крајњи рок, 16. јули 2009. да обезбеди да се све безусловне дејоније (ако изричито нису изузете) које су постојале пре доношења Директиве ускладе са њеним захтевима. Само девет држава чланица је испунило циљеве из 2006. т. у вези са преусмеравањем биоразградивог комуналног отпада са дејонија и сматра се да је сакупљање дејонијског отпада недовољно. У 2009. години у постојећу је било значајно ширење држава чланица за неусклађеност и једнакост ширења за лошу примену”.

#### *Директива Европског парламента и Савета 94/62/ЕЗ од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду*

Циљ ове Директиве је усклађивање националних мера за управљање амбалажом и амбалажним отпадом ради превенције или свођења на минимум свих утицаја амбалаже и амбалажног отпада на животну средину и избегавања поремећаја конкуренције на унутрашњем тржишту. Ова директива покрива сву амбалажу која се ставља у промет на европском тржишту и сав амбалажни отпад, било да се користи или ослобађа у индустријским постројењима, трговачким објектима, канцеларијама, радњама, сервисима, домаћинствима или на неком другом месту, без обзира на коришћени материјал.

Директива 94/62/ЕЗ је два пута мењана и допуњавана, прво Директивом 2004/12/ЕЗ, а потом Директивом 2005/20/ЕЗ. Директива 2004/12/ЕЗ уноси суштинске измене и допуне Директиве 94/62. Директивом 2005/20/ЕЗ мења се и допуњује члан 6. Директиве 94/62/ЕЗ додавањем става којим се новим државама чланицама одобравају прелазни периоди за постизање циљева у погледу искоришћења у енергетске сврхе и за рециклажу утврђених за 31. децембар 2008. г. Прелазни периоди трају од 31. децембра 2012. до 2015. г.

Директива дефинише мере које, на првом месту, имају за циљ спречавање настанка амбалажног отпада, а затим и повећање поновне употребе, поновног искоришћења и рециклаже тог отпада. Те мере обухватају минималне стандарде и критеријуме за амбалажне материјале и обележавање, као и минималне и максималне циљеве за поновно искоришћење и рециклажу амбалажног отпада. Директива обухвата и одредбе о подстицању превенције настанка амбалажног отпада и кампања за подизање нивоа свести јавности ради повећања стопе искоришћења и рециклаже. Државе чланице су дужне да развију информационе системе (базе података) о амбалажи и амбалажном отпаду да би се могла пратити реализација циљева ове директиве.

6 Извештај Комисије од 20. новембра 2009. године о имплементацији правних прописа о отпаду у Заједници, Директиве 2006/12/ЕЗ о отпаду, Директиве 91/689/ЕЕЗ о опасном отпаду, 75/439/ЕЕЗ о отпадним уљима, Директиве 86/278/ЕЕЗ о отпадном муљу, Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажи и амбалажном отпаду, Директиве 1999/31/ЕЗ о депонијама и Директиве 2002/96/ЕЗ о отпаду од електричне и електронске опреме за период 2004–2006. [КОМ(2009) 633 финална верзија – Није објављено у Службеном листу].





Државе чланице морају да уведу системе за враћање и/или сакупљање коришћене амбалаже ради постизања следећих циљева:

- најкасније до 30. јуна 2001. године поновно искористити или спалити у постројењима за спаљивање отпада између 50% и 65% амбалажног отпада по тежини уз искоришћење енергије;
- најкасније до 31. децембра 2008. године поновно искористити или спалити у постројењима за спаљивање отпада најмање 60% амбалажног отпада по тежини уз искоришћење енергије;
- најкасније до 30. јуна 2001. године рециклирати између 25% и 45% укупног амбалажног материјала садржаног у амбалажном отпаду (уз минимум од 15% по тежини за сваки амбалажни материјал);
- најкасније до 31. децембра 2008. године рециклирати између 55% и 80% амбалажног отпада по тежини;
- најкасније до 31. децембра 2008. године морају се постићи следећи циљеви за материјале садржане у амбалажном отпаду:
  - 60% за стакло, папир и картон;
  - 50% за метале;
  - 22.5% за пластику и;
  - 15% за дрво.

Сматра се да спаљивање отпада у постројењима уз искоришћење енергије доприноси реализацији тих циљева.



## 4.2. Транспозиција законодавства у области управљања отпадом у Србију

Транспозиција Оквирне директиве о отпаду још није завршена. Већина одредаба Директиве је у 2010. години транспонована усвајањем следећих законских аката: Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, Уредба о категоријама отпада („Сл. гласник РС”, бр. 56/10), Уредба о садржини, начину вођења и форми регистра издатих дозвола („Сл. гласник РС”, бр. 95/10), Уредба о начину складиштења, паковања и означавања опасног отпада („Сл. гласник РС”, бр. 92/10), Уредба о начину управљања отпадним уљима („Сл. гласник РС”, бр. 71/10) и Уредба о депонијама („Сл. гласник РС”, бр. 92/10).

Међутим, кључне одредбе директиве о нуспроизводима (члан 5), престанку статуса отпада (члан 6), поновној употреби и рециклажи (члан 11), опасном отпаду (чл. 18. и 20), биолошком отпаду (члан 22), плановима управљања отпадом и програмима спречавања настанка отпада (чл. 28. и 29) још увек треба да се транспонују.

Што се тиче транспозиције Директиве 94/62/ЕЗ о амбалажном отпаду, постигнута је пуна транспозиција доношењем Закона о амбалажи и амбалажном отпаду („Сл. гласник РС”, бр. 36/09).

И Директива о депонијама (1999/31/ЕЗ) је у потпуности транспонована одредбама Закона о управљању отпадом („Сл. гласник РС”, бр. 36/09, 88/10) и Уредбе о депонијама („Сл. гласник РС”, бр. 92/10).

#### **4.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области управљања отпадом**

Закони и прописи којима се уређује управљање отпадом нису сами по себи довољни да се њихови циљеви остваре у пракси. Администрирање и спровођење законских мера мора се извршити на одговарајући начин да би оне биле делотворне, што изискује коришћење одговарајућих система, процедура и ресурса у ту сврху. У том смислу се улога регионалних и локалних органа сматра значајном из неколико разлога. Прво, имплементација функција централних власти не би сама по себи била довољна за имплементацију директива о отпаду. Друго, стварање и одлагање отпада се одвија на регионалном/локалном нивоу, што захтева инструменте за планирање, регулисање и мониторинг.

Надлежности за управљање отпадом су углавном пренете на регионалне и локалне органе. Те надлежности могу обухватати одобрење локација за постројења за управљање отпадом и пружање услуга (сакупљања, транспорта, прераде, поновног искоришћења и одлагања) за комунални отпад или регулаторне активности. Локални органи би исто тако били одговорни за доношење подзаконских аката везаних за управљање отпадом којима се подржава имплементација националног законодавства – на пример, правила о времену и начину сакупљања отпада. Према томе, регулаторна функција на локалном нивоу обухвата три примарна задатка:

- издавање дозвола за постројења и активности управљања отпадом;
- мониторинг, надзор и инспекција да би се осигурало поштовање услова из дозволе;
- предузимање радњи спровођења закона у случају непоштовања услова дозволе или других одредаба правних прописа ЕУ о отпаду (транспонованих у национални систем), што треба да значи делотворне, одвраћајуће и сразмерне санкције (обично новчане казне).

Осим тога, поштовање начела ЕУ о управљању отпадом ће захтевати велику промену система вредности и схватања у погледу животне средине од стране свих нивоа власти, индустрије и потрошача. Сходно томе, препоручује се израда програма едукације и подизања нивоа свести. Улога локалних органа ће бити кључна у унапређењу перцепције и става јавности према управљању отпадом генерално. Главни изазови би били решавање забринутости и очекивања јавности у погледу избора и локације постројења за управљање отпадом. Осим тога, промена става јавности према повећаним трошковима унапређеног система управљања отпадом је од кључног значаја. Међутим, локални органи обично игноришу та непопуларна питања, што онда утиче на примену правила управљања отпадом.

Улоге регионалних и локалних самоуправа у управљању отпадом такође могу да се мењају према економији обима и врсти отпада. У том случају би међуопштинска са-





радња била од велике користи како би се формирале групе са довољно отпада да се одговарајућа постројења могу приуштити. Овај регионални приступ може бити примерен и за одлагање опасног отпада. Уколико би требало промовисати овај регионални приступ, потребно је преиспитати постојећу политику, законски и административни оквир који уређује органе локалне самоуправе да би се обезбедило да постоји одговарајућа подлога за међуопштинску сарадњу. У том смислу је потребно да се пажљиво испита карактер свих облика добровољних споразума, заједничких предузећа или удружења органа локалних самоуправа да би се питања као што су заједничко коришћење ресурса и одговорност решила на одговарајући начин.

Главни изазови у имплементацији законодавства ЕУ у области управљања отпадом могу се резимирати на следећи начин:

- Израда и одобрење планова управљања отпадом.
- Обезбеђење адекватне мреже безбедних и легалних постројења за одлагање отпада и поновно искоришћење. Упаривање капацитета инфраструктуре за управљање отпадом са количином створеног отпада је од основне важности за добро управљање отпадом. Планови управљања отпадом могу помоћи у обезбеђењу потребних капацитета, али само ако се делотворно спроведу.
- Смањење количине отпада и боље управљање одређеним токовима отпада. Остварење одређених циљева ЕУ за смањење отпада и управљање отпадом, као што је преусмеравање биоразградивог отпада са депонија и сакупљање отпадних возила и отпада од електричне и електронске опреме (ОЕЕО), такође зависи од одговарајућег планирања и развоја потребних организационих решења и постројења за поновно искоришћење.
- Обезбеђење дозвола за нову инфраструктуру и постројења и инспекција и надзор свих постојећих.
- Борба против илегалног одлагања отпада. Решавање питања коришћења легалних депонија захтева стратешко деловање на више фронтова ради усклађивања са Оквирном директивом о отпаду и Директивом о депонијама: улагања у легалне депоније; бољи системи националне детекције, спровођења закона и кажњавања; и одговарајуће чишћење локације.

Закон о управљању отпадом Србије је утврдио одговорности локалних власти за имплементацију законодавства у области управљања отпадом. Сходно томе, локални органи су одговорни за извршење следећих активности:

- усвајање локалног плана управљања отпадом којим се дефинишу задаци управљања отпадом на њиховој територији у складу са Стратегијом управљања отпадом и обезбеђења испуњења предуслова за њено спровођење;
- регулисање, организација и реализација процеса управљања комуналним, тј. неактивним и неопасним отпадом на њиховој територији у складу са законом; обезбеђивање и опремање центара за одлагање отпада у случају да се отпад не може одлагати у контејнере за комунални отпад (кабасти и



други отпад); регулисање организације, селекције и сакупљање отпада за рециклажу;

- регулисање поступка наплате трошкова у областима управљања комуналним отпадом, тј. неактивним и неопасним отпадом, у складу са законом;
- издавање дозвола, одобрења и других аката у складу са Законом о управљању отпадом, вођење евиденције и достављање релевантних података министарству; Закон поверава надлежности општинама и градовима за издавање дозвола за сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање неактивног и неопасног отпада на њиховој територији;
- достављање мишљења, на захтев министарства или одговарајућих органа аутономне покрајине, у поступку издавања дозвола у складу са Законом о управљању отпадом;
- спровођење надзора и контроле над третманом отпада, све у складу са Законом о управљању отпадом;
- Вршење других дужности предвиђених законом.

Активности које се односе на комунални и неопасан отпад као и активности издавања дозвола се спроводе као поверене активности и подлежу директној контроли Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.

Релевантно национално законодавство, тј. Закон о управљању отпадом препознаје и подстиче користи међуопштинске сарадње. Сходно томе, једна или више јединица локалне самоуправе могу одлучити о локацији за изградњу и рад постројења за складиштење, третман и одлагање отпада на њиховој територији у складу са условима предвиђеним законом, као и у складу са споразумом у случају да скупштине више од једне локалне самоуправе заједно одлуче о локацији за постројење за управљање отпадом. У случају да се гради постројење за третман и одлагање опасног отпада, надлежно министарство одлучује о локацији у складу са законом и претходно добијеним мишљењем локалне самоуправе или аутономне покрајине за постројења која се граде на њиховој територији. Уколико јединице локалне самоуправе не могу постићи заједничку одлуку о локацији постројења за управљање отпадом, влада ће, на предлог министарства или одговарајућег органа аутономне покрајине, донети такву одлуку. У том смислу је потребно пажљиво испитати могуће законске форме успостављања међуопштинске сарадње у управљању отпадом да би се питања као што је заједничко коришћење ресурса и одговорност решавала на одговарајући начин.



## 5. ЗАКОНОДАВСТВО У ОБЛАСТИ ЗАШТИТЕ ВОДА

### 5.1. Заштита вода – Прејег

Вода се сматра једном од најпотпуније регулисаних области законодавства ЕУ у области заштите животне средине. Прописима ЕУ се у основи регулише свака врста водног тела у смислу одржавања довољно доброг стања квалитета воде и ограничења и контроле активности које могу негативно да утичу на водна тела.

Нова европска политика у области вода садржи иновативну Оквирну директиву о водама (2000/60/ЕЗ) и Директиву о поплавама (2007/60/ЕЗ), које уводе кључне принципе у управљање квалитетом воде. Ова суштина законодавства о квалитету воде је даље поједностављена и рационализована кроз Директиву 2008/105/ЕЗ која дефинише стандарде квалитета животне средине за приоритетне супстанце и неке друге загађујуће материје, како је предвиђено чланом 16. Директиве 2000/60/ЕЗ, која обједињује одређен број појединачних директива с фокусом на одређене материје.

Оквирна директива о водама одражава промену у политици ЕУ о водама и тај нови приступ се формулише преко следећих кључних циљева:

- развој интегрисане политике ЕУ за дугорочно одрживо коришћење вода и њена примена у складу с начелом супсидијарности;
- проширење обима заштите воде на све воде: површинске воде, укључујући приобалне воде, и подземне;
- постизање „доброг статуса“ свих вода до одређеног рока и очување тог статуса где већ постоји;
- управљање водама на основу речних сликова уз „комбиновани приступ“ граничних вредности емисије и стандарда квалитета, уз одговарајуће одредбе о координацији у вези са подручјима међународних речних сликова у којима се речни сливови налазе у више држава чланица и/или који обухватају територију држава које нису чланице ЕУ;
- одређивање цена за коришћење воде уз узимање у обзир начела пуне надокнаде трошкова и у складу са начелом „загађивач плаћа“;
- веће учешће грађана;
- рационализовање законодавства.

Нова политика у области вода се базира на комбинованом приступу који уводи и промовише Оквирна директива о водама (2000/60/ЕЗ). То значи да се граничне вредности емисије (максимално дозвољене количине загађујућих материја које се могу испустити из одређеног извора у водену средину) и циљеви у погледу квалитета вода (минимални услови квалитета воде ради ограничења кумулативног утицаја емисија) користе за узајамно јачање. У сваком појединачном случају примењиваће се строжији приступ. Тај комбиновани приступ је у складу са начелима Уговора ЕУ – начело предострожности, начело превенције и начело да штету нанету животној



средини треба, као приоритет, отклонити на извору, као и начело да се услови животне средине у разним подручјима морају узети у обзир. Такође се може сматрати да у суштини такав приступ одражава додатну одредбу Уговора да се захтеви заштите животне средине уграде у дефинисање и имплементацију других политика ЕУ.

Поред комбинованог приступа, нова политика у области вода захтева да се управљање водама спроводи пре на основу речних сливова него географских и политичких граница. Овај приступ је наведен у Оквирној директиви о водама (2000/60/ЕЗ) и Директиви (2007/60/ЕЗ) о поплавама, којима се захтева да се израда планова управљања речним сливовима и процене ризика од поплава, мапа ризика од поплаве и мапа опасности, односно планова управљања поплавама врши на основу речних сливова. У том контексту Оквирна директива о водама прописује одредбу о обавезној координацији између држава чланица које деле речни слив и одредбу да државе чланице настоје да координишу одговоре за међународне речне сливове које међусобно деле државе чланице и државе које нису чланице ЕУ.

Поред Оквирне директиве о водама, која пружа управљачки оквир за заштиту вода, и законодавства у области вода, сектор вода садржи широк распон директива и одлука Савета, које су наведене у даљем тексту:

- Директива Савета 80/68/ЕЕЗ о заштити подземних вода од загађивања проузрокованог одређеним опасним супстанцама
- Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о пречишћавању урбаних отпадних вода
- Директива Савета 91/676/ЕЕЗ о заштити вода од загађивања изазваног нитратима из пољопривредних извора
- Директива Савета 91/692/ЕЕЗ од 23. децембра 1991. године о стандардизацији и рационализацији извештаја о спровођењу одређених директива у вези са животном средином
- Одлука Комисије 93/481/ЕЕЗ о обрасцима за представљање националних програма сходно члану 17. Директиве Савета 91/271/ЕЕЗ
- Одлука Комисије 95/337/ЕЗ о упитницима који се односе на Директиву у сектору вода
- Директива Савета 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу
- Одлука 2455/2001/ЕЗ Европског парламента и Савета о успостављању листе приоритетних супстанци у области политике вода
- Директива Савета 2006/7/ЕЕЗ о квалитету воде за купање (којом се укида Директива Савета 76/160/ЕЕЗ са ступањем на снагу 31. децембра 2014. године)
- Директива 2006/11/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. фебруара 2006. године о загађивању узрокованом неким опасним материјама испуштеним у водену животну средину Заједнице (кодификована верзија Директиве Савета 76/464/ЕЕЗ)
- Директива 2006/118/ЕЗ Европског парламента и Савета од 12. децембра 2006. године о заштити подземних вода од загађивања и детериорације



Најновији закони и прописи садрже Директиву 2007/60/EЗ о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава, Директиву 2008/105/EЗ о стандардима квалитета животне средине у области политике вода и Директиву 2008/56/EЗ којом се успоставља оквир за деловање ЕУ у области поморске политике животне средине.

Четири законска акта се посебно разматрају у поглављу о заштити вода, која се сматрају значајним за њихов утицај на улоге и одговорности власти на локалном нивоу. У наставку је дат кратак преглед главних захтева, док је детаљни опис конкретних обавеза из сваког документа дат у Анексу IV.

#### *Директива 2000/60/EЗ Европској парламенти и Савету којом се успоставља оквир за деловање Заједнице у области политике вода*

Оквирна директива о водама успоставља основне принципе одрживе политике вода у Европској унији на интегрисаној основи успостављањем структуре управљања за будућу европску политику вода, ослањајући се на блиску сарадњу и кохерентно деловање на нивоу ЕУ, држава чланица и локалном нивоу, уз учешће јавности, с надом у блиску сарадњу са државама које нису чланице ЕУ и помоћ релевантних међународних тела за заштиту вода.

Кључни циљеви Директиве су:

- развој интегрисане политике ЕУ за одрживо коришћење вода и њена примена у складу са принципом супсидијарности;
- усвајање, у том смислу, кохерентног, транспарентног и делотворног законског оквира (и рационализовањем законодавства) којим се спровode општа начела и, по потреби, утврђују техничке спецификације и минимални услови за опште стандарде квалитета животне средине и граничне вредности емисија;
- даља интеграција заштите и одрживог управљања водама у друге области политике ЕУ, као што су енергетика, саобраћај, пољопривреда, рибарство и туризам;
- допринос у омогућавању да ЕУ и државе чланице испуне своје обавезе по разним међународним споразумима који садрже важне обавезе у погледу заштите морских вода од загађења и по другим међународним споразумима о заштити и управљању водама;
- допринос другим областима сарадње између држава чланица, као што је перспектива просторног развоја Европске уније;
- ширење обима заштите вода на све воде, површинске воде, подземне воде, приобалне воде и, ако је потребно, на територијалне воде;
- допринос ублажавању ефеката поплава;
- заштита акватичних и сувоземних екосистема и мочварних земљишта која зависе директно од њих;
- осигурање и развој потенцијалног коришћења вода у ЕУ;
- одређивање приступа управљања водама који се заснива на речним сликовима и обезбеђење сарадње међу државама чланицама у погледу



прекограничних речних сливова и њихових прекограничних ефеката и даље сарадње са државама које нису чланице ЕУ у случају када су речни сливови само једним својим делом унутар ЕУ;

- утврђивање заједничких дефиниција статуса вода у смислу квалитета и, ако је релевантно за потребе заштите животне средине, квантитета;
- одржавање и унапређење акватичне средине у ЕУ, првенствено путем комбинованог приступа контролама квалитета, али и помоћу прописа о квантитету;
- на крају, елиминација приоритетних хазардних супстанци у водама;
- други начин доприноса прогресивном смањењу емисија хазардних супстанци у водама;
- допринос постизању скоро основних вредности за супстанце које се природно јављају у морским водама;
- постизање „доброг” статуса за све воде до одређеног рока и одржавање „доброг” статуса тамо где он већ постоји;
- утврђивање и исправљање сваког значајног и трајног тренда повећања концентрације свих загађујућих материја у подземним водама;
- потреба да се узме у обзир начело потпуне надокнаде трошкова водоснабдевања; укључујући трошкове заштите животне средине и трошкове ресурса, дефинисање политика одређивања цена воде, покретање одговарајућих подстицаја за ефикасно коришћење воде и обезбеђивање одговарајућег доприноса потпуној надокнади трошкова водоснабдевања од различитих корисника воде;
- подстицање активног учешћа свих заинтересованих страна у имплементацији Директиве, нарочито у погледу израде, преиспитивања и ажурирања планова управљања речним сливовима.

**Табела** – кључни рокови примене ОКВ (Оквирне директиве о водама)

Година	Ставка	Референца
2000.	ОКВ ступила на снагу	Члан 25.
2003.	Транспозиција у национална законодавства Идентификација ПРС и органа власти	Члан 23. Члан 3.
2004.	Карактеризација ПРС: притисци, утицаји и економска анализа	Члан 5.
2006.	Успостављање мреже мониторинга Започети консултације са јавношћу	Члан 8. Члан 14.
2008.	Представити нацрт плана управљања речним сливовима	Члан 13.

2009.	Финализовати план управљања речним сливовима, укључујући програм мера	Чл. 13. и 11.
2010.	Увести ценовне политике	Члан 9.
2012.	Операционализовати програме мера	Члан 11.
2015.	Испунити циљеве везане за животну средину ( <i>добар стање</i> ) Завршетак првог циклуса управљања Други план управљања речним сливовима и први план управљања ризицима од поплава	Члан 4.
2021.	Завршетак другог циклуса управљања	Чл. 4. и 13.
2027.	2027. Завршетак трећег циклуса управљања, коначни рок за испуњење циљева	Чл. 4. и 13.

*Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. године о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава*

Директива има за циљ да успостави заједнички оквир за процену и смањење ризика који представљају поплаве у Европској унији по здравље становништва, животну средину, имовину и привредну активност.

Директива обухвата све врсте поплава, и дуж река и у приобалним подручјима. Постоје и други ризици, као што су поплаве у градским срединама и канализационе поплаве, које се такође морају узети у обзир.

Предложене мере превенције и управљања организују се по подручјима речних сливова (која могу обухватати неколико речних сливова) како су дефинисани у Оквирној директиви о водама. Мере обухватају прелиминарну процену ризика и израду мапа подручја под ризиком и планова управљања поплавама.

У том смислу, Директива о поплавама захтева од држава чланица да поступком дугорочног планирања смање ризике од поплава у три фазе:

- До 2011. г. државе чланице је требало да изврше прелиминарну процену ризика од поплава ради идентификовања речних сливова и повезаних приобалних подручја под потенцијалним ризиком од плављења.
- Уколико постоје стварни ризици од штете од поплава или се они могу сматрати вероватним, државе чланице морају до 2013. г. израдити мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава са приказом обима поплава и имовине и популација људи под ризиком.
- И, на крају, планови управљања ризиком од поплава морају се израдити до 2015. г. за те зоне. Ти планови морају садржавати одговарајуће циљеве и мере за смањење могућности плављења и могућих последица. Они ће садржавати све фазе циклуса управљања ризиком од поплава, али ће се оријентисати нарочито на превенцију, заштиту и припремљеност.





Те три фазе треба понављати у шестогодишњем циклусу да би се дугорочна унапређења узела у обзир.

Ова Директива се мора строго координисати и синхронизовати са имплементацијом Оквирне директиве о водама, нарочито кроз координацију планова управљања ризиком од поплава и планова управљања речним сливовима, као и кроз координацију процедура учешћа јавности у припреми тих планова. Осим тога, државе чланице су дужне да координирају своју процену ризика и управљање ризицима од поплава у заједничким међународним речним сливовима и из солидарности неће предузимати мере које би повећале ризике од поплава узводно или низводно у суседним земљама.

**Табела** – кључни рокови примене Директиве о поплавама

Ставка	Крајњи рок	Референца
Ступање Директиве на снагу	26. новембар 2007. г.	Члан 18.
Транспозиција Директиве	26. новембар 2009. г.	Члан 17.
Административни аранжмани су успостављени и о њима је Комисија обавештена	26. мај 2010. г.	Члан 3.
Прелиминарна процена ризика од поплава	22. децембар 2011. г.	Чл. 4. и 5.
Мапе опасности и ризика од поплава	22. децембар 2013. г.	Члан 6.
Планови управљања ризицима од поплава	22. децембар 2015. г.	Члан 7.
Преглед прелиминарне процене ризика од поплава, посебни захтев везан за промену климе	22. децембар 2018. г.	Чл. 14 ст. 1 и 4
Преглед мапа опасности и ризика од поплава	22. децембар 2019. г.	Члан 14.2
Преглед планова управљања ризицима од поплава, посебни захтев везан за промену климе	22. децембар 2021. г.	Чл. 14 ст. 3 и 4

#### *Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о ширењу урбаних отпадних вода*

Директива о третману урбаних отпадних вода односи се на сакупљање, третман и одвођење урбаних отпадних вода из агломерација и на третман и испуштање био-разградивих отпадних вода из одређених индустријских сектора.





Директива успоставља стандарде и механизме поштовања прописа који се односе на сакупљање и обавезује на третман отпадних вода из домаћинства, индустријских отпадних вода и површинских оцедних вода из урбаних подручја и садржи захтев да се настали муљ безбедно одлаже на еколошки прихватљив начин.

Директива одређује временски оквир за обезбеђење система за сакупљање урбаних отпадних вода (УОВ) зависно од величине и локације агломерације. Системи одвода се морају обезбедити за све агломерације са еквивалентом популације (ЕП) од 2.000 или више. Системи сакупљања морају узети у обзир захтеве за третман отпадних вода. При пројектовању, изградњи и одржавању морају се применити најбоља стручна знања која не повлаче претеране трошкове с обзиром на количину и карактеристике УОВ, спречавање цурења и ограничење загађења вода реципијента услед преливања атмосферских вода.

Стандард потребног третмана зависи од осетљивости вода релевантног реципијента. Стандарди различите строгеће примењују се на разне класе (осетљива, нормална и мање осетљива подручја).

Постројења за пречишћавање отпадних вода морају се пројектовати или изменити тако да се репрезентативни узорци долазних отпадних вода и третираних ефлуената могу добити пре испуштања у реципијент. Морају се пројектовати, изградити, радити и одржавати тако да се осигура довољан резултат под свим нормалним климатским условима. Тачке испуштања се морају одабрати што је даље могуће да би се ефекти на реципијент воде свели на најмању меру. Што се тиче стандарда пречишћавања, секундарни третман је опште правило. Терцијарни третман се захтева за осетљива подручја. Водно тело се мора означити као осетљиво подручје у складу са условима Анекса II А. Директива наводи временски оквир по којем се различите величине и локације агломерација морају придржавати тих услова пречишћавања. Утврђена осетљива подручја се морају преиспитати сваке 4 године.

Испуштање пречишћених отпадних вода мора да подлеже претходном регулисању и/или одговарајућем одобрењу. Пречишћене отпадне воде морају се поново употребити кад год је то примерено.

Правци одвођења пречишћених отпадних вода морају се одабрати тако да се неповољни ефекти на животну средину сведу на најмању меру.

Захтева се од надлежних органа или одговарајућих тела да прате испуштања из постројења за пречишћавање урбаних отпадних вода. Директива утврђује минималне режиме узимања узорака и референтне методе мерења.

Испуштање индустријских отпадних вода у системе сакупљања и постројења за пречишћавање УОВ мора да подлеже претходном регулисању и/или одговарајућем одобрењу.

Индустријске отпадне воде морају се претходно пречистити, ако је потребно, да би се:

- заштитило здравље особља
- осигурало да се не оштете системи сакупљања, постројења за пречишћавање отпадних вода и повезана опрема
- осигурало да рад постројења за пречишћавање или третман муља не буде отежан



- осигурало да испуштања из постројења за пречишћавање не утичу неповољно на околину
- осигурало да се муљ може безбедно одложити на еколошки прихватљив начин.

Потребно је спровести имплементацију и функционисање ове директиве имајући на уму свеобухватне одредбе Оквирне директиве о водама (2000/60/ЕЗ). Препорука је да се даља имплементација ове Директиве изврши након пажљивог разматрања Оквирне директиве о водама. Директива о третману урбаних отпадних вода се посебно помиње у Оквирној директиви о водама за потребе новог „комбинованог приступа“ прописима о заштити воде. Такође је релевантна за одређивање „заштићених подручја“ према члану 6. и Анексу IV и нарочито треба да се укључи као „основна мера“ у програме мера за постројења управљања речним сливовима да би се испунили циљеви Оквирне директиве о водама.

Овде је потребно напоменути да је имплементација Директиве о третману урбаних отпадних вода призната као један од задатака који представљају највећи изазов и трошак у дијапазону законодавства ЕУ у области животне средине. Темељна техничка и финансијска процена је битна за успостављање потребне инфраструктуре (канализационих мрежа, постројења за пречишћавање отпадних вода).

### *Директива Савета 98/83/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу*

Европска унија већ 30 година има политику у области воде за пиће. Та политика омогућава да се вода намењена за људску потрошњу може безбедно користити целог живота, а то подразумева висок ниво заштите здравља. Главни стубови ове политике су:

- осигурати да се квалитет воде за пиће контролише стандардима који се заснивају на најновијим научним доказима;
- обезбедити ефикасан и делотворан мониторинг, процену квалитета воде за пиће и спровођење закона у том контексту;
- доставити потрошачима адекватне, благовремене и примерене информације;
- дати допринос широј политици ЕУ у области вода и здравља.

Директива о води за пиће односи се на квалитет воде намењене за људску потрошњу. Њен циљ је заштита здравља људи од негативних ефеката било какве контаминације воде намењене за људску потрошњу да би вода била здрава и чиста.

Директива о води за пиће се примењује на:

- све системе снабдевања који опслужују више од 50 људи или обезбеђују преко 10 кубних метара дневно, али и на системе снабдевања који опслужују мање од 50 људи/обезбеђују мање од 10 кубних метара дневно уколико се водом снабдева као део привредне активности;;
- воду за пиће из цистерни;
- воду за пиће у флашама или канистрима;



- воду која се користи у прехранбеној индустрији, осим ако надлежни национални органи нису уверени да квалитет воде не може утицати на здрав карактер готових прехранбених производа.

Директивом су утврђени битни стандарди квалитета на нивоу ЕУ. Укупно 48 микро-биолошких и хемијских параметара мора се редовно пратити и тестирати.

Према члану 9. Директиве о води за пиће, државе чланице могу, једно ограничено време, одступити од стандарда за хемијски квалитет наведених у Анексу I. Одступање се може одобрити уколико не представља опасност по здравље људи и уколико се снабдевање водом за људску потрошњу у подручјима која су у питању не може спровести на неки други одговарајући начин.

По правилу, Директива допушта два одступања; свако од њих је временски ограничено на највише 3 године. Административне и управљачке спецификације узете у обзир су:

- разлози за одступање;
- предметни параметар, претходни релевантни резултати мерења и максимално дозвољена вредност у периоду одступања;
- географска област, свакодневна количина воде којом се снабдева, популација која је у питању и да ли би нека релевантна операција производње хране претрпела штету или не;
- одговарајући план мониторинга с повећаним степеном учесталости мониторинга, ако је потребно;
- сажетак плана за потребне активности ремедијације, укључујући временски распоред радова, процену трошкова и обезбеђење контроле;
- неопходни период трајања одступања.

Државе чланице су одговорне за прво и друго одступање. Уколико нека држава чланица одобри прво или друго одступање у вези са појединачним водоснабдевањем које у просеку прелази 1000 m<sup>3</sup> на дан или водоснабдевања преко 5000 лица, дужна је да обавести Комисију достављањем напред наведене информације. Одобрења одступања подлежу општем праву контроле имплементације Директиве у државама чланицама од стране Комисије и, ако је потребно, Комисија може покренути поступак у случају повреде прописа.

Директива предвиђа могућност трећег одступања за још највише 3 године. За треће одступање важе исти административне и управљачке спецификације као и за прво или друго одступање. У том случају, Комисија одлучује о одобрењу одступања. У одлуци ће Комисија дати сагласност на захтев за одступање (или га одбити) и навести које мере се морају предузети за заштиту здравља људи.

Мере неопходне за имплементацију и функционисање ове директиве у земљама кандидатима треба да се предузму имајући у виду свеобухватне одредбе Оквирне директиве о водама (2000/60/ЕЗ), којом је генерално измењен законски оквир за законодавство ЕУ које се односи на воде и која пружа измењену структуру за практичну примену ове директиве (посебни захтеви за мониторинг, извештавање и информисање). Предлаже се да се имплементација ове директиве изврши након темељног разматрања Оквирне директиве о водама.



## 5.2. Транспозиција законодавства у области заштите вода у Србији

Транспозиција законодавства ЕУ у области заштите вода је делимично спроведена.

Закон о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10) главни је законски документ којим се транспонује већина одредаба Оквирне директиве о водама. За транспозицију је од значаја и Правилник о параметрима еколошког и хемијског статуса површинских вода и параметрима квантитативног и хемијског статуса подземних вода („Сл. гласник РС”, бр. 74/11), Уредба о граничним вредностима приоритетних и приоритетних хазардних супстанци које загађују површинске воде и роковима за њихово достизање и Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање („Сл. гласник РС”, бр. 67/11). Уочене су празнине у транспозицији у погледу одредаба о комбинованом приступу и политици цена воде.

Потпуна транспозиција Директиве о третману урбаних отпадних вода још није постигнута. Одредбе Закона о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10) и *Уредба о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање* („Сл. гласник РС”, бр. 67/11) делимично су транспоновале услове директиве. Одредбе о обавези успостављања система за сакупљање урбаних отпадних вода за агломерације с еквивалентом популације већим од 2000 и обезбеђења третмана отпадних вода за све агломерације на нивоу предвиђеном директивом још увек нису транспоноване. Празнине у транспозицији су уочене и код одредаба о претходном регулисању или одобрењу за испуштања из постројења за пречишћавање урбаних отпадних вода, као и код услова мониторинга и извештавања.

Само делимична транспозиција постигнута је код Директиве о води за пиће. За транспозицију су важне одредбе Закона о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10), Закона о безбедности хране („Сл. гласник РС”, бр. 41/09) и Правилника о хигијенској исправности воде за пиће („Сл. гласник РС”, бр. 42/98 и 44/99).

## 5.3. Улога локалних органа у имплементацији законодавства у области заштите вода

Оквирна директива о водама и Директива о поплавама се у великој мери заснивају на „децентрализованом” концепту управљања речним сликовима и подстичу што веће укључење локалног становништва у читав процес планирања. У том смислу је улога регионалних и локалних органа битна у имплементацији законодавства у области заштите вода.

Оквирна директива о водама и Директива о поплавама ће захтевати сарадњу регионалних и локалних органа у формулисању оперативних и стратешких циљева који се у извесној мери такође односе на коришћење (нпр., вода за екстракцију воде за пиће, воде за купање). Мере за испуњење прописаних стандарда квалитета воде и граница екстракције ће у сваком случају захтевати ангажовање на локалу. Обезбеђење услуга водоснабдевања, канализације и управљања отпадом могу бити обавезе регионалних или локалних органа. Ти органи ће бити укључени у обезбеђење безбедне воде за пиће и одлагање људског отпада на задовољавајући начин да би се



ризици по здравље становништва и/или штета нанета водним ресурсима свели на најмању меру. Регионална или локална управа може бити одговорна и добити средства за изградњу, постројења за пречишћавање вода и отпадних вода, водоводну и канализациону мрежу.

Према Закону о водама („Сл. гласник РС”, бр. 30/10), надлежности јединица локалне самоуправе обухватају:

- управљање и одговорност за правилно коришћење, одржавање и заштиту водних објеката који се користе за уређење водотока и заштиту од поплава на водама другог реда и опреме за заштиту у случају опасности од вода и бујица, који су јавно власништво;
- заштиту од штетног утицаја вода;
- организацију и спровођење заштите од поплава и усвајање оперативних планова заштите од поплава на водама другог реда;
- утврђивање ерозионог подручја, формулисање услова за коришћење тог подручја и спровођење радова и мера за заштиту од ерозија и бујица;
- спровођење превентивних мера и радова заштите у циљу избегавања и елиминисања штетних утицаја изазваних ерозијом и бујицом;
- обезбеђење новчаних средстава заједно са Републиком Србијом за изградњу и извођење радова за заштиту од штетних ефеката ерозије и бујица, уколико бујице и снажни ерозиони процеси прете људским насељима, индустријским постројењима, локалним и регионалним путевима и мелиорационим системима или ако се прошире на територије двеју или више јединица локалне самоуправе,
- утврђивање локација и начина коришћења вода у рекреационе сврхе, уз претходно обезбеђење мишљење јавног водопривредног предузећа;
- подношење захтева за одређивање зона санитарне заштите, ако је таква зона предвиђена студијом на њиховој територији;
- доношење одлуке о испуштању отпадних вода у јавну канализацију;
- доношење акта о водама за њихову територију ради обезбеђења јединственог водног режима и примене управљања водама;
- дефинисање услова о води у процесу израде техничког пројекта за изградњу или реконструкцију објеката, извођење радова и припрему планске документације за њену територију;
- одлучивање о преносу права стечених на основу водне дозволе издате у циљу експлоатације налазишта воде;
- издавање водног налога лицима којима је претходно издата водна дозвола;
- вођење водне књиге о издатим водним актима и достављање података из те књиге надлежном министарству;
- издавање одобрења за прикључење на јавни водовод у сеоском насељу;
- отклањање штете у случају погоршања водног режима или стања ерозије



на ерозионом подручју изазваних радњама правних или физичких лица, ако то она не учине;

- именовање представника за Националну конференцију за воде, чији је циљ обезбеђење утицаја јавности у управљању водама;
- управљање и одржавање регионалних и вишенаменских хидросистема коришћених за обезбеђење потреба за водом (снабдевање водом, наводњавање, заштита вода, заштита од штетног дејства вода) на територији двеју или више јединица локалне самоуправе.

Због чињенице да транспозиција законодавства у области заштите вода није завршена, одговорности јединица локалне самоуправе још увек нису јасно дефинисане националним законодавством. Према томе, потребно је донети одлуку о расподели одговорности између националних и локалних органа за имплементацију законодавства у области заштите вода, које могу обухватити активности везане за планирање, регулисање, мониторинг, консултације и извештавање. „Децентрализовани” карактер Оквирне директиве о водама и Директиве о поплавама подразумева да ће локални органи бити укључени у планирање и обезбеђење консултација са јавношћу приликом израде планова управљања речним сливовима.

Осим тога, може се претпоставити да ће одговорности локалних органа обухватити изградњу канализационе мреже и постројења за пречишћавање у јавном власништву, што ће представљати главни изазов у смислу финансирања.

Сходно томе, институционални развој треба пажљиво планирати да би се осигурала одговарајућа примена закона и прописа о заштити вода.





## 6. ИНСТИТУЦИЈЕ ОДГОВОРНЕ ЗА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ – ПРЕГЛЕД

### 6.1. Инстиџуционални каџациџеџи на реџубличком нивоу

Закон о министарствима („Службени гласник РС”, бр. 72/2012) у члану 14 дао је у надлежност Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине да обавља послове државне управе који се односе и на: „основе зашџиџиџе живоџне средине; сисџем зашџиџиџе и унаџређења живоџне средине; инсџекциџски надзор у обласџи зашџиџиџе живоџне средине; џримену резулџџаџа научних и џтехнолошких исџраживања и исџраживања развоја у обласџи енерџџике и живоџне средине; сџровођење Конвенције о учешџу јавносџи, досџуџносџи информација и џраву на џравну зашџиџиџу у обласџи живоџне средине; зашџиџиџу џприроде; зашџиџиџу ваздуха; зашџиџиџу озонскоџ омоџача; климаџске џромене; џрекоџранично заџађење ваздуха и воде; зашџиџиџу вода од заџађивања ради сџречавања џоџоршања квалиџџеџа џовршинских и џодземних вода; уџврђивање и сџровођење зашџиџиџе џприродних целина од значаја за Републику Србију; уџврђивање услова зашџиџиџе живоџне средине у џланирању џросџора и изџрађњи објекаџа; зашџиџиџу од великоџ хемиџскоџ угеса и учешџе у реџовању у случају хемиџских угеса; зашџиџиџу од буке и вибрација; зашџиџиџу од јонизујућеџ и нејонизујућеџ зрачења; уџрављање хемикаџијама и биоцидним џроизводима; сџровођење Конвенције о хемиџском оружју у складу са законом; уџрављање оџџаџом, изузев радиоакџивним оџџаџом; одобравање џрекоџраничноџ џромеџа оџџаџа и зашџиџиџених биљних и живоџињских врсџа, као и друџе џослове одређене законом”.

У оквиру Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине оформљен је Сектор за међународну сарадњу и управљање пројектима. Овај сектор обавља послове који се односе на међународну сарадњу у области енергетике и животне средине, преговарачки процес за приступање ЕУ у оквиру Преговарачког поглавље 27 – животна средина, спровођење Оквирне конвенције УН о промени климе и пратећих протокола и хармонизација прописа у области енергетике и заштите животне средине са прописима законодавства ЕУ . Управо овај Сектор је надлежан за „сарадњу са џредсџавницима државне уџраве и локалне самоуџраве” у области заштите животне средине.

Истим чланом 14. Закона о министарствима регулисана је надлежност Агенције за заштиту животне средине, као органа управе у саставу овог Министарства. Она „обавља џослове државне уџраве који се односе на: развој, усклађивање и вођење националноџ информационоџ сисџема зашџиџиџе живоџне средине (џрађење сџања чинилаца живоџне средине кроз индикатоџе живоџне средине; реџисџар заџађујућих маџерија и др.); сџровођење државноџ мониџоринџа квалиџџеџа ваздуха и вода, укључујући сџровођење џроисаних и усаџлашених џроџрама за конџролу квалиџџеџа ваздуха, џовршинских вода и џодземних вода џрве издани и џаџавина; уџрављање Националном лабораториџом; џрикуџљање и објеџињавање џодаџака о живоџноџ средини, џихову обраду и израду извешџаџа о сџању живоџне средине и сџровођењу џоџиџике зашџиџиџе живоџне средине; развој џосџуџака за обраду џодаџака о жи-



војној средини и њихову процену; вођење података о најбољим дослућним техникама и праксама и њиховој примени у области заштите животне средине; сарадњу са Европском агенцијом за заштитиу животне средине (EEA) и Европском мрежом за информације и посматрање (EIONET), као и друге послове одређене законом".

Влада Републике Србије основала је Канцеларију за европске интеграције („Службени гласник РС”, бр. 126/2007, 117/2008, 42/2010, 48/2010, 106/2012) са статусом службе (члан 31. Закона о влади, „Службени гласник РС”, бр. 55/2005, 71/2005, 101/2007, 65/2008, 16/2011, 68/2012 – Одлука Уставног суда, 72/2012, 74/2012). Канцеларија обавља стручне, административне и оперативне послове и послове за потребе Владе повезане са координацијом рада министарстава, посебних организација и служби Владе који се између осталог, односе и на „праћење и подстицање усклађивања пројиса Републике Србије са пројисима и стандардима Европске уније и обавештавање Европске уније и јавности о њој; помоћ министарствима и посебним организацијама у усклађивању пројиса са пројисима Европске уније”.

Канцеларија такође пружа стручну и техничку подршку раду Координационог тела за процес приступања Европској унији. Ово тело је основано одлуком Владе Републике Србије од 26. септембра 2012. године („Службени гласник РС”, бр. 93/2012) и његов задатак је да „разматра сва питања и координира рад органа државне управе у вези са приступањем Републике Србије Европској унији”. У свом саставу ово тело има „Подгрупу за животну средину”, чији се председник, заменик председника, секретар и заменик секретара именују из реда представника Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.



## **6.2. Правни положај и надлежности локалне самоуправе у области животне средине на основу пројиса који реулишу њај положај**

Надлежности локалне самоуправе у области заштите животне средине проистичу најпре из прописа којима се регулише положај и улога локалне самоуправе.

У складу са чланом 97. Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, бр. 98/2006) који прописује да Република Србија уређује и обезбеђује „територијалну организацију Републике Србије и систем локалне самоуправе”, Закон о територијалној организацији Републике Србије („Службени гласник РС”, број 129/2007) предвиђа да територијалну организацију Републике Србије чине општине, градови и Град Београд као територијалне јединице и аутономне покрајине као облик територијалне аутономије. Општина је основна територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника (члан 11).

Устав Републике Србије у члану 190 прописује да општина, преко својих органа, у складу са законом, између осталог, уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности и стара се о заштити животне средине.

Према Закону о локалној самоуправи („Службени гласник РС”, број 129/2007), „локална самоуправа остварује се у општини, граду и граду Београду”. Општина, преко



својих органа, у складу с Уставом и законом стара се „о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са сарадничким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује посебну накнаду за заштиту и унапређење животне средине“ (члан 20).

За заштиту животне средине од суштинске важности је начин обављања комуналних делатности, па стога иста одредба овог Закона овлашћује општину да уређује и обезбеђује обављање и развој комуналних делатности, као и организационе, материјалне и друге услове за њихово обављање. Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, бр. 88/2011) у члану 4. прописује да „јединица локалне самоуправе, у складу са овим законом, обезбеђује организационе, материјалне и друге услове за изградњу, одржавање и функционисање комуналних објеката и за техничко и технолошко јединство система и уређује и обезбеђује обављање комуналних делатности и њихов развој”.

Ови послови спадају у категорију изворних послова, утврђени су законом и приликом њиховог обављања јединица локалне самоуправе је самостална – република или покрајина могу да контролишу само уставност и законитост обављања ових послова (члан 78. Закона о локалној самоуправи).

Закон о локалној самоуправи даље предвиђа да општина у складу са законом обавља поједине послове инспекцијског надзора као поверене послове, између осталог, и из области заштите животне средине (члан 22). Поверени послови су послови из републичког или покрајинског делокруга који се општинама поверавају ради ефикаснијег обављања и тада република или покрајина задржава право контроле, као када те послове обављају органи државне управе. Ова могућност поверавања послова предвиђена је и чланом 137. Устава Републике Србије.

Било да је реч о изворним или повереним пословима јединица локалне самоуправе је једнако одговорна за њихово квалитетно и ефикасно обављање. Ову одредницу садржи и Национални програм заштите животне средине („Службени гласник РС”, бр. 12/2010).

Органи општине су скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа. Извршавање како изворних тако и поверених послова општине у надлежности је општинске управе.

Статутом општине може се предвидети да се у општинској управи постављају помоћници председника општине за поједине области (економски развој, урбанизам, примарна здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.).

Закон о локалној самоуправи такође даје право органима и службама јединице локалне самоуправе да у вршењу својих надлежности „учествују, самостално или преко својих асоцијација у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебне значаја за остваривање и развој локалне самоуправе“ (члан 79).

Правни положај главног града Републике Србије Београда регулисан је Законом о главном граду („Службени гласник РС”, број 129/2007). С обзиром на то да се сам град Београд сматра јединицом локалне самоуправе, треба приметити да градске општине које су у његовом саставу не представљају јединицу локалне самоуправе. Устав Републике Србије у члану 176. наводи да аутономне покрајине и јединице локалне



самоуправе имају статус правног лица (јединице локалне самоуправе су општине, градови и Град Београд).

Осим што обезбеђује и уређује управљање водама и образује комуналну полицију, Закон о главном граду не предвиђа посебне надлежности Града Београда у области заштите животне средине од оних предвиђених Законом о локалној самоуправи. Стога се систем локалне самоуправе у Србији оцењује као „монотипски“.

### 6.3. Национални процеси у области животне средине и надлежности локалне самоуправе на основу таквих процеса

#### 6.3.1 Интегрални систем заштите животне средине

Устав Републике Србије на општи начин у члану 74. прописује да свако има право на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању. Свако, а посебно Републике Србија и аутономна покрајина, одговоран је за заштиту животне средине.

У члану 97. Устав одређује право Републике Србије да уређује и обезбеђује „*одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштити и унапређивање биљној и животињској средини; производњу, промет и превоз оружја, општинских, зајављених, експлоативних, радиоактивних и других опасних материја*“. Питања од покрајинског значаја у области заштите животне средине уређује аутономна покрајина (члан 183), док општина, преко својих органа, у складу са законом има обавезу да се стара о заштити животне средине (члан 190).

Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, бр. 135/2004, 36/2009, 72/2009, 43/2011) уређује се „*интегрални систем заштите животне средине којим се обезбеђује остваривање права човека на живот и развој у здравој животној средини и у равноправном односу привредног развоја и животне средине у Републици Србији*“. Јединица локалне самоуправе заједно са другим субјектима обезбеђује овај систем и одговорна је за сваку активност којом се мењају или се могу променити стање и услови у животној средини, као и за предузимање мера заштите животне средине (члан 5). Такође, јединице локалне самоуправе обезбеђују интеграцију заштите и унапређивања животне средине у све секторске политике спровођењем међусобно усаглашених планова и програма и применом прописа кроз систем дозвола, техничких и других стандарда и норматива, финансирањем, подстицајним и другим мерама заштите животне средине (члан 9).

Закон о заштити животне средине даље прописује да на основу Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара, јединица локалне самоуправе доноси своје планове и програме управљања природним ресурсима и добрима, у оквиру надлежности утврђених овим и посебним законом а имајући у виду своје специфичности (члан 13).

Јединице локалне самоуправе (члан 33) спроводе превентивне мере, између осталог, учествовањем у поступку припреме и доношења планова који се тичу уређења простора, коришћења природних ресурса и добара у складу са просторним и урбанистичким и другим плановима (планови уређења и основе коришћења пољоприв-



вредног земљишта, шумске, водопривредне, ловнопривредне основе и програми унапређења рибарства на рибарским подручјима и други планови).

Услове за обезбеђење мера и услова заштите животне средине јединице локалне самоуправе дају на захтев органа надлежног за припрему и доношење плана, а на основу услова и мишљења надлежних стручних организација (члан 34). Оне су дужне да прибаве претходну сагласност надлежног органа аутономне покрајине на предлог акта којим се одређују статус угрожене животне средине и приоритети за санацију и ремедијацију за подручја од локалног значаја на територији аутономне покрајине (члан 43).

Јединице локалне самоуправе, на основу надлежности из прописа којима се уређује заштита и спашавање, доносе екстерне планове, који су саставни део планова за реговање у ванредним ситуацијама (члан 61). У складу са Националним програмом заштите животне средине, као и акционим и санационим плановима које доноси Влада Републике Србије, јединице локалне самоуправе доносе програм заштите животне средине на својој територији, као и локалне акционе и санационе планове (члан 68).

Јединице локалне самоуправе у оквиру својих овлашћења обезбеђују финансирање и остваривање циљева заштите животне средине (члан 83).

### 6.3.2 Хоризонтално законодавство

Један број важних права и обавеза локалне самоуправе везан је за примену правила Архуске конвенције (*Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* од 25. јуна 1998. године) и могу се изложити кроз раније објашњени концепт „хоризонталног законодавства“ (одељак 2).

Република Србија је Конвенцију потврдила 2009. године, а њена Влада је донела 29. децембра 2011. године „Стратегију за примену Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине – Архуска конвенција“ („Службени гласник РС“, број 103/2011). У погледу назива и броја тела и институција надлежних за примену Архуске конвенције, чије су надлежности побројане у Стратегији, у међувремену су настале промене тако што су осим промене назива појединих министарстава престали да постоје:

- Агенција за хемикалије, која је припојена Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине по Закону о изменама Закона о хемикалијама, („Службени гласник РС“, број 93/2012) и
- Фонд за заштиту животне средине, који је престао да важи по Закону о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине („Службени гласник РС“, 93/12).

### Право јавности на приступ информацијама од значаја за животну средину

У Републици Србији право јавности на приступ информација о животној средини регулисано је одредбама Закона о заштити животне средине и Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја („Службени гласник РС“, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009, 36/2010). Члан 78. Закона о заштити животне средине прописује да су „државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе



праве и овлашћене и друге организације дужни да редовно, благовремено, пошито и објективно, обавештавају јавност о стању животне средине, односно о појавама које се прате у оквиру мониторинга нивоа загађујуће материје и емисије, као и мерама уязорења или развоју заађења која моу представљаи ојасност за животи и здравље људи, у складу са овим законом и другим прописима". Наредни члан истог Закона прописује опште правило по коме „информације које се односе на зашитоу животне средине надлежни орган доставља подносиоцу захтева у року од 30 дана од дана подношења захтева".

Закон такође садржи одредбе о обавезама појединих органа, укључујући и органе јединице локалне самоуправе, на подношење извештаја о стању животне средине у областима за које су надлежни. Прама члану 76, надлежни орган јединице локалне самоуправе дужан је да Агенцији за заштиту животне средине тромесечно доставља податке за израду извештаја о стању животне средине, и то за прво, друго и треће тромесечје најкасније у року од два месеца по истеку тромесечја, а за последње тромесечје до 31. јануара.

Најзад, Закон успоставља информациони систем заштите животне средине, чији је саставна компонента и мониторинг. Јединица локалне самоуправе у оквиру своје надлежности утврђене законом обезбеђује континуалну контролу и праћење стања животне средине и доноси програм мониторинга на својој територији, који мора бити у складу са програмом Владе Републике Србије (члан 69).

Закон о заштити животне средине дефинише заинтересовану јавност као „јавност на коју утиче или на коју може утицати доношење одлуке надлежној орјана или која има интереса у томе, укључујући и удружења грађана и друштвене организације које се баве заштитом животне средине и које су евидентиране код надлежној орјана".

### Право јавности на приступ информацијама од значаја за животну средину

Прописи у Републици Србији у овој области су Закон о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС", бр. 135/2004, 36/2009) и Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС", бр. 135/2004, 88/2010).

Закон о процени утицаја на животну средину у члану 2. прописује да је орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине одговоран за спровођење поступка процене утицаја у оквиру законских овлашћења за пројекте за које одобрење за извођење издаје орган локалне самоуправе, што укључује и послове инспекцијског надзора. Критеријум надлежности се налази у члановима 133. и 134. Закона о планирању и изградњи („Службени гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011). Овај закон поверава јединицама локалне самоуправе издавање грађевинских дозвола за изградњу објеката за које није изричито прописано да такву дозволу даје надлежно министарство Републике Србије или аутономне покрајине. Имајући у виду члан 4. Закона о процени утицаја на животну средину, који прописује да се процена утицаја на животну средину пројеката „који моу имаи значајан утицај на животиу средину" мора или може радити, Влада Републике Србије је донела Уредбу о утврђивању Листе пројеката за које је обавезна процена утицаја и Листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину („Службени гласник РС", бр. 114/2008).



Закон о процени утицаја на животну средину дефинише заинтересовану јавност (која има право да буде консултована у свим фазама одлучивања у поступку процене утицаја) као „јавности на коју пројекат утиче или је вероватно да ће утицати, укључујући и невладине организације које се баве заштитом животне средине и евиденциране су код надлежног органа”.

Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину уређују се услови, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину ради обезбеђивања заштите животне средине и унапређивања одрживог развоја интегрисањем основних начела заштите животне средине у поступак припреме и усвајања планова и програма. Обавеза јединице локалне самоуправе да утврди и процени потенцијалне знатне утицаје на животну средину планова и програма постоји онда када се они припремају и/или усвајају од стране скупштине или извршног органа јединице локалне самоуправе (члан 3). Овај Закон дефинише заинтересовану јавност као „јавности на коју утиче или може утицати план или програм и/или која има интерес у доношењу одлука које се односе на заштиту животне средине, укључујући невладине организације које се баве заштитом животне средине и које су евиденциране код надлежног органа” и извештај о резултатима њеног учешћа је према члану 8. меродаван у поступку одлучивања.

### Право јавности на правну заштиту у питањима животне средине

Закон о заштити животне средине предвиђа у члану 81а („Право на правду”) да „заинтересована јавност у поступку остваривања права на здраву животну средину као грађанин има право да покрене поступак преиспитивања одлуке пред надлежним органом, односно судом, у складу са законом”.

Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја предвиђа право жалбе тражиоца информације Поверенику за информације од јавног значаја, с тим да се у поступку одлучивања примењују супсидијарно одредбе Закона о општем управном поступку („Службени лист СРЈ”, бр. 33/97, 31/2001, „Службени гласник РС”, бр. 30/2010).

Начело јавности је такође предвиђено Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/2004), на основу којег „јавности мора имати приступ информацијама које се односе на захтев за издавање дозволе за нова постројења или за билне измене у раду постројења, изразу нацрта дозволе, решења о издавању дозволе и о сваком њеном обнављању, као и на релевантне податке добијене мониторингом” (члан 3).

### 6.3.3 Секторско законодавство

Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине наводи следеће секторе:

- Квалитет ваздуха и климатске промене
- Индустијско загађење и бука
- Заштита природе





- Хемикалије и генетски модификовани организми (ГМО)
- Управљање водама
- Управљање отпадом.

### Квалитет ваздуха и климатске промене

Закон о заштити ваздуха („Службени гласник РС”, бр. 36/2009”) уређује мере, начин организовања и контролу спровођења заштите квалитета ваздуха. Јединице локалне самоуправе, заједно са осталим субјектима, имају обавезу да у оквиру својих овлашћења штите и побољшавају квалитет ваздуха, као што је ближе обрађено у одељку 3.3.

### Индустријско загађење и бука

Област контроле индустријског загађења и управљања ризиком у Републици Србији регулисана је Законом о заштити животне средине и, посебно, Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине.

Циљ Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине је успостављање јединственог система спречавања и контроле загађења одређених индустријских активности које имају значајан утицај на здравље, имовину и животну средину у целини (енергетика, хемијска индустрија, производња ђубрива, металска индустрија, рударство, индустрија цемента, агроиндустрија, фарме, постројења за управљање отпадом итд.), применом методе интегрисане дозволе. У члану 5. овог закона предвиђено је да „орјан јединице локалне самоуправе надлежан за послове заштите животне средине издаје дозволу у складу са овим законом за постројења и активности за која дозволу или одобрење за изградњу и поочинак рада, односно извођење или обављање активности, издаје други надлежни орјан јединице локалне самоуправе”. И овде је реч о подели надлежности између републичких, покрајинских и органа локалне самоуправе аналогно решењима из Закона о планирању и изградњи, који регулишу надлежност за издавање грађевинске дозволе.

Закон је такође поверио јединици локалне самоуправе вршење инспекцијског надзора над постројењима и активностима за које је њен надлежни орган издао дозволу.

**Закон о заштити од буке у животној средини** („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010) уређује субјекте заштите животне средине од буке, мере и услове заштите од буке у животној средини, мерење буке у животној средини, приступ информацијама о буци, надзор и друга питања од значаја за заштиту животне средине и здравље људи.

Јединице локалне самоуправе (општина, град, односно Град Београд) један су од субјеката заштите животне средине од буке на територији Републике Србије, у оквиру својих овлашћења. Оне својим актом одређује органе и службе надлежне за обављање следећих послова који, по члану 8. Закона, конституишу њене надлежности:

- изворни послови: доношење локалног акционог плана заштите од буке у животној средини, обезбеђивање услова и старање о његовом спровођењу;
- поверени послови:



- утврђивање мера и услова заштите од буке, односно звучне заштите у плановима, програмима и пројектима, укључујући и оне на које даје сагласност у поступку стратешке процене утицаја, процене утицаја пројеката на животну средину, односно у поступку издавања интегрисане дозволе за рад постројења и активности;
- акустичко зонирање на територији јединице локалне самоуправе, одређивање мера забране и ограничења;
- финансирање мониторинга буке у животној средини на територији јединице локалне самоуправе;
- надзор и контрола примене мера заштите од буке у животној средини.

Јединица локалне самоуправе такође:

- одређује мере заштите од буке при одржавању јавних скупова и активности;
- доноси акциони план за агломерације на територији јединице локалне самоуправе, као и за постројења и активности за које издаје интегрисану дозволу;
- обезбеђује процену, праћење и контролу нивоа буке у животној средини;
- врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверених овим законом преко инспектора за заштиту животне средине.



## Заштита природе

**Законом о заштити природе** („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 91/2010) уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине. Ова област је такође уређена и **Законом о одрживом коришћењу рибљег фонда** („Службени гласник РС”, бр. 36/2009) и **Законом о ловству** („Службени гласник РС”, бр. 18/2010), али они не садрже посебне обавезе јединица локалне самоуправе.

Јединица локалне управе је субјект заштите животне средине и као таква је дужна да се придржава начела заштите прописаних Законом о заштити природе. У складу са начелом превенције, када је реч о поступцима одобравања планова, основа, програма, пројеката, радова и активности који, сами или у стицају са другим, могу имати значајан утицај на циљеве очувања и целовитост еколошки значајног подручја, јединица локалне самоуправе спроводи оцену прихватљивости (члан 10). Оцена прихватљивости је поступак којим се процењује да ли постоји вероватноћа да спровођење планова, основа, програма, пројеката, радова и активности који сами или у комбинацији са другим плановима, основама, програмима, пројектима, радовима и активностима, може имати значајан утицај на циљеве очувања и целовитост еколошки значајних подручја.

Јединица локалне самоуправе проглашава и финансира заштићено подручје III категорије, а ако се то подручје налази на територији двеју или више јединица локалне самоуправе, споразумно га заштићеним подручјем проглашавају надлежни органи

тих јединица локалне самоуправе (члан 43). Предлог акта о проглашењу заштићеног подручја заснива се на студији заштите и средства за њену израду обезбеђује јединица локалне самоуправе у свом буџету. На план управљања заштићеним подручјем које је проглашено актом надлежног органа јединице локалне самоуправе сагласност даје њен орган надлежан за послове заштите животне средине по претходно прибављеном мишљењу Завода за заштиту природе (које овлашћење има на основу члана 4. **Одлуке о оснивању Завода за заштиту природе Србије**, „Службени гласник РС”, бр. 18/2010). У поступку припреме акта о проглашењу заштићеног подручја, орган надлежан за послове заштите животне средине јединице локалне самоуправе утврђује услове које мора да испуни правно лице које њиме управља („управљач”). На акт управљача којим се утврђују висина, начин обрачуна и плаћања накнаде за коришћење заштићеног подручја сагласност даје орган надлежан за послове заштите животне средине јединице локалне самоуправе (члан 70).

Органи управе јединице локалне самоуправе по природи ствари обављају управне послове заштите природе у њиховој надлежности.

У буџету јединице локалне самоуправе обезбеђују се средства за заштиту природних подручја које она проглашава, за мере и активности предвиђене актом о заштити, за новчане и друге подстицајне мере прописане Законом о заштити природе, као и за остваривање права прече куповине и накнаде власницима и корисницима права на некретнинама за ограничења којима су подвргнути у тим заштићеним подручјима.

Програм заштите природе, као основни документ заштите, доноси јединица локалне самоуправе у оквиру надлежности утврђених Законом о заштити природе и посебним законом и у складу са Стратегијом Владе Републике Србије и својим специфичностима, за период од десет година. Овај програм могу донети као заједнички две или више јединица локалне самоуправе (члан 113).

Јединица локалне самоуправе припрема извештаје о стању природе на свом подручју, чији је садржај предвиђен у члану 114. Закона о заштити природе.

Најзад, јединици локалне самоуправе поверава се вршење инспекцијског надзора над применом одредаба овог закона на заштићеним подручјима која проглашава надлежни орган јединице локалне самоуправе (члан 119).

### **Хемикалије и генетски модификовани организми (ГМО)**

Начело предострожности, као једно од специфичних начела у праву животне средине ЕУ, као и захтев да произвођач, увозник или даљи корисник производи, ставља у промет и користи хемикалије тако да нема непожељних ефеката по здравље људи и животну средину били су основ за доношење **Закона о хемикалијама** („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010, 92/2011, 93/2012).

Јединица локалне самоуправе има следећа права и обавезе (поверени послови) на основу овог Закона:

- право да од Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине добије информације и стручна упутства за спровођење Закона о хемикалијама и других закона за чије спровођење је надлежно ово Министарство;





- издавање дозволе (као и продужење рока њене важности) за обављање делатности промета нарочито опасних хемикалија дистрибутеру који није увозник, произвођач односно даљи корисник, као и дозволе за коришћење нарочито опасних хемикалија;
- достављање једном годишње извештаја о издатим дозволама из претходног става Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине;
- одузимање дозволе за промет и коришћење опасних хемикалија ако су у поступку издавања дозволе достављени нетачни подаци и ако више нису испуњени услови из дозволе;
- обављање инспекцијског надзора над напред наведеним пословима.

### Управљање водама

Закон о водама („Службени гласник РС”, бр. 30/2010, 93/2012) уводи интегрално управљање водама, које чини скуп мера и активности усмерених на одржавање и унапређење водног режима, обезбеђење потребних количина вода захтеваног квалитета за различите намене, заштиту вода од загађивања и заштиту од штетног дејства вода. Управљање водама је у надлежности Републике Србије, које она остварује преко надлежних министарстава, органа аутономне покрајине, органа јединице локалне самоуправе и јавног водопривредног предузећа.

Надлежност локалне самоуправе су раније наведене у одељку 5.3.

### Управљање отпадом

Правну регулативу за спровођење циљева политике управљања отпадом у Републици Србији чине Закон о управљању отпадом („Службени гласник РС”, бр. 36/2009, 88/2010) и Закон о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС”, бр. 36/2009). У складу са одредбама Закона о управљању отпадом Влада Републике Србије донела је Стратегију управљања отпадом за период 2010–2012 године („Службени гласник РС”, бр. 29/2010). Јединица локалне самоуправе, по Закону о управљању отпадом, обавља послове раније наведене у одељку 4.3.



## 7. ПРОЦЕС ПРЕГОВОРА О ПРИСТУПАЊУ ЕУ

Преговори о приступању су завршни део процес у ком земља кандидат приступа Европској унији и усваја њене оснивачке уговоре. Након окончања преговора о приступању, приступа се потписивању уговора о приступању – међународног уговора између држава чланица ЕУ и земље кандидата.

Преговори се воде унутар оквира билатералне Међудржавне конференције с представницима држава чланица ЕУ, с једне стране, и представницима земље кандидата, с друге. Представници Европске комисије такође учествују на Конференцији.

Приступање ЕУ се условљава усвајањем *acquis*-а – корпусом законодавства и правила, политичких оријентација, праксе и обавеза.

Главни елементи *acquis*-а, који се стално проширује, јесу:

- примарно законодавство – уговори
- секундарно законодавство – уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења
- други извори права – одлуке Европског суда правде, општа правна начела, међународни споразуми
- друга акта – резолуције, декларације, препоруке, смернице, заједничке акције, заједнички ставови итд.

За потребе процеса преговарања, *acquis* је подељен на 35 поглавља. Земља кандидат не преговара о самом *acquis*-у, већ о условима и начинима усклађивања свог законодавства са њиме, као и о начинима његове имплементације. Управо из тог разлога се преговори о приступању не сматрају преговорима у класичном смислу, већ процесом усклађивања земље кандидата с вредностима и правним, економским и друштвеним системом Европске уније.

Као што је већ наведено, преговори се фокусирају на усклађивање законодавства земље кандидата са *acquis*-ем и њену способност ефикасне имплементације *acquis*-а. Основно начело преговора је да државе морају у потпуности да пренесу и спроведу законодавство ЕУ до времена приступања. Прелазне мере се могу, у суштини, одобрити за инвестиционо најзахтевније директиве, под условом да те мере буду ограничене временом и обимом и не узрокују нарушавање конкуренције на јединственом тржишту ЕУ. Оне су углавном у области отпада, индустријског загађења и квалитета ваздуха. Прелазни периоди се могу одобрити само на основу детаљног образложења потреба и на основу реалних планова имплементације, уз навођење корака који ће се предузети за обезбеђење потпуне усклађености са циљним законодавством до краја прелазног периода. Прелазни периоди се не одобравају за хоризонтално законодавство (процена утицаја на животну средину, стратешка процена утицаја на животну средину, приступ информацијама итд.), законодавство о заштити природе и оквирно законодавство (оквирно законодавство о отпаду, оквирно законодавство о водама итд.).



Након формалног отварања преговарачког процеса следи аналитички преглед и евалуација степена усклађености националног законодавства са *acquis*-ем, тзв. скрининг. Главна сврха процеса скрининга је утврђивање разлика које постоје између националног законодавства и *acquis*-а за свако поглавље са којим национално законодавство треба ускладити до датума приступања. На основу извршене анализе, од земље кандидата се захтева да наведе да ли ће бити у стању да у потпуности усклади национално законодавство са *acquis*-ем у појединачним поглављима или ће тражити прелазне периоде за потпуно усклађивање и имплементацију *acquis*-а. Трајање процеса скрининга за појединачна поглавља зависи од степена и обима *acquis*-а за одговарајуће поглавље и може да траје од једног дана до неколико недеља. У целини, процес скрининга обично траје годину дана.

Након завршетка скрининга, одлуку о отварању преговора за појединачна поглавља, зависно од процењене спремности земље кандидата, доносе државе чланице у оквиру Савета Европске уније. Отварањем преговора за појединачна поглавља, почиње суштинска фаза преговора. У току те фазе, предмет преговора су услови под којима ће земља кандидат усвојити и имплементирати *acquis* у одговарајућем поглављу, укључујући прелазне периоде које је земља кандидат можда затражила. Према томе, преговори се воде на основу преговарачких позиција Европске уније и земље кандидата, које се припремају за свако поглавље о којем се преговара након резултата скрининга.

Након постизања договора између ЕУ и земље кандидата о појединачном поглављу преговора и након испуњења утврђених полазних основа, одговарајуће поглавље се сматра привремено затвореним.

Након привременог затварања преговора за сва поглавља *acquis*-а, Европски савет у својим закључцима обично означи крај процеса преговора са земљом кандидатом. Тада се резултати преговора уносе у одредбе нацрта Уговора о приступању, који заједнички припремају представници држава чланица ЕУ, представници институција ЕУ и представници земље кандидата.

Пре потписивања Уговора о приступању, потребно је да Европска комисија достави своје коначно мишљење о захтеву за чланство земље кандидата на основу нацрта Уговора о приступању. Поред тога, Европски парламент треба да дâ своју сагласност и, коначно, Европски савет мора донети једногласну одлуку о прихватању нове земље кандидата и њеног захтева за чланство у ЕУ. Од тог момента се земља кандидат сматра државом приступницом.

Уговор потписују највиши званичници држава чланица ЕУ и државе приступнице. Документ се затим предаје потписницама на ратификацију у складу са њиховим домаћим уставним одредбама.

Да би ступио на снагу, потребно је да Уговор о приступању ратификују национални парламенти држава чланица ЕУ и парламент дате земље приступнице. Пре ратификације Уговора о приступању од стране националних парламената, већина држава приступница одржава референдум којим омогућавају својим грађанима да донесу коначну одлуку о приступању те земље Европској унији.

Држава приступница постаје члан ЕУ ступањем на снагу Уговора о приступању, обично на претходно утврђен датум, под условом да је процес ратификације окончан.



## Процес њприсјуйања Хрвајске ЕУ – Преілег

**21. фебруар 2003. г.** – достављен захтев за пријем у чланство

**20. април 2004. г.** – позитивно мишљење ЕК

**18. јун 2004. г.** – Хрватска званично добија статус кандидата

**3. октобар 2005. г.** – ЕУ отворила преговоре о чланству са Хрватском

**3–11. април 2006. г.** – Мултилатерални скрининг

**15–19. мај 2006. г.** – Билатерални скрининг

**1. фебруар 2007. г.** – Извештај ЕК о скринингу

**3. април 2007. г.** – Репер за отварање поглавља – „Акциони план за успостављање потребних административних капацитета на националном, регионалном и локалном нивоу и потребна финансијска средства за имплементацију *acquis-a* у области животне средине”

**29. фебруар 2008. г.** – Влада Хрватске усваја Акциони план и доставља га ЕУ

**јун 2008. г.** – ЕУ одобрава Акциони план и позива Хрватску да достави своју преговарачку позицију

**јул 2008. г.** – Хрватска доставља своју преговарачку позицију

**19. фебруар 2010. г.** – отварање преговора о Поглављу 27

**9. септембар 2010. г.** – Достављена допуна преговарачке позиције Европској унији, 11. новембра достављена ревидована Допуна

**11. новембар 2010. г.** – ЕУ усваја Допуну

**22. децембар 2010. г.** – Хрватска привремено затвара преговоре о Поглављу 27

**30. јун 2011. г.** – Хрватска формално затвара преговоре о приступању са ЕУ.

### Преговарачка структура

Структура за преговоре о приступању Републике Хрватске Европској унији је успостављена Одлуком владе Републике Хрватске од 7. априла 2005. године („Народне новине”, бр. 49/05).

Овом одлуком одређени су састав и надлежности тела која чине структуру за преговоре и која имају право да потпишу Уговор о приступању Републике Хрватске Европској унији. Овом Одлуком се такође додељује улога надлежним и сунадлежним органима за поједина поглавља о којима се воде преговори да наведу управне органе и друга тела и институције.

### Организациона структура за преговоре

- *Државна делегација Републике Хрвајске* (министар спољних послова, главни преговарач, њихови заменици, шеф мисије Републике Хрватске при ЕУ, секретар преговарачког тима)
- *Координациона комисија за њприсјуйање* (шеф државне делегације, главни преговарач, остали министри)



- *Прејоварачки тим за преговарање* (главни преговарач, заменици, чланови преговарачког тима задужени за поједина поглавља, шеф мисије, секретар преговарачког тима)
- *Радне групе за припрему преговора* (преговарач радне групе, шеф радне групе, шефови подгрупа, чланови)
- *Канцеларија главног преговарача*
- *Секретаријат преговарачког тима*
- *Национални одбор, чланови преговарачког тима за праћење преговора о приступању* (владајуће и опозиционе партије, синдикати, послодавци, академска заједница, кабинет председника).

Чланови тела у оквиру преговарачке структуре именовани су Одлуком о именовању чланова државне делегације Републике Хрватске за преговоре о приступању Републике Хрватске Европској унији, чланови преговарачког тима за приступање Републике Хрватске Европској унији, шефови радних група за припрему преговора по појединачним поглављима *acquis*-а, чланови канцеларије главног преговарача и чланови секретаријата преговарачког тима („Службени гласник”, бр. 49/05 и 120/05).

У Хрватској, одговорност за *acquis* у области заштите животне средине спада у надлежност различитих министарстава (бука и хемикалије – Министарство здравља; заштита вода – Министарство пољопривреде; ваздух, отпад, *IPPC*, хоризонтална питања, клима, заштита природе – Министарство заштите животне средине и природе). Сходно томе, претходно Министарство заштите животне средине, просторног уређења и грађевинарства<sup>7</sup> је званично именовано за координатора поглавља. Због чињенице да је процес приступања високо институционализован, битно је обезбедити снажно руководство и координацију над институцијама укљученим у процес.

На основу најновијег искуства Хрватске, кључни елементи преговарачког процеса, који уједно представљају и главне изазове за земље кандидате, су укратко приказани у наставку:

- Транспозиција закона  
До датума приступања, потребно је транспоновати знатан број закона и прописа. У процесу усклађивања националног правног система, потребно је дати предност хоризонталном и оквирном законодавству. Осим тога, међусобно повезана природа законодавства у области животне средине представља додатни изазов. Важно је обезбедити висок ниво кохерентности између законских аката којима се регулишу различите области *acquis*-а у области животне средине. Овде је кључно питање свеобухватно познавање и разумевање *acquis*-а у области животне средине.
- Јачање административног капацитета на националном и локалном нивоу

<sup>7</sup> Након избора 2010. године, дошло је до реорганизације владе. Сходно томе, одговорности претходног Министарства заштите животне околине, просторног уређења и грађевинарства су подељене између Министарства заштите околиша и природе и Министарства грађевинарства и просторног уређења.



Потребно је омогућити да релевантне институције на националном, регионалном и локалном нивоу апсорбују већи број задатака повезаних са процесом апроксимације. Осим тога, потребно је обезбедити општу координацију између различитих институција задужених за *acquis* у области животне средине.

- Прелазни периоди и планови имплементације  
Потребно је да се одлука о захтеваним прелазним периодима донесе на самом почетку процеса. Уз одлуку се мора имати и план имплементације с детаљним временским оквиром за имплементацију, институционални развој и, што је најзначајније, финансијски план.

### **Резултати преговора са Хрватском о приступању ЕУ у погледу Поглавља 27. о животној средини**

Хрватска ће преузети и имплементирати *acquis* према Поглављу 27. од датума приступања, сходно посебним договорима наведеним у наставку. Уз њих иде јасан план за имплементацију *acquis*-а.

#### *Хоризонтално законодавство / климатске промене*

- Хрватска ће се придружити схеми ЕУ за трговину емисијама (ЕУ ЕТС) најраније 1. јануара 2013. године, када почне трећи период трговине ЕУ ЕТС-а.
- Хрватска ће се придружити ЕУ ЕТС-у за активности везане за авијацију од 1. јануара 2014. г.
- У вези с напред наведеним, Хрватска ће се придружити стандардизованом и сигурносном систему регистара предвиђеном у оквиру ЕУ ЕТС на те датуме.
- Хрватска ће имати постотак од 26% додат у анекс Директиве о ЕУ ЕТС, што је повећање постотка квоте које ће се понудити на аукцији с циљем солидарности и раста унутар Заједнице ради смањења емисија и прилагођавања ефектима климатских промена. Обрачуни се темеље на одредби да ће се количина квота на нивоу Заједнице повећати као резултат приступања само за количину квота које ће Хрватска понудити на аукцији.

#### *Квалитет ваздуха*

- Хрватска мора утврдити циљано смањење изложености и показатеља просечне изложености за загађујуће материје PM<sub>2,5</sub>. Референтна година је друга година након завршетка године приступања Хрватске. Показатељ просечне изложености за ту референтну годину је просечна концентрација у години приступања и првој и другој години након приступања. Циљано смањење изложености ће се тада израчунати у односу према показатељу просечне изложености у тој референтној години.

#### *Управљање отпадом*



- Један прелазни период је одобрен до 1. јануара 2019. г. како би Хрватска ускладила своје депоније са захтевима *acquis*-а.
- Друго одступање је одобрено до 1. јануара 2021. године, с међуроковима 1. јануара 2014. и 2017. г. да би се смањила количина биоразградивог отпада који се одлаже на депоније.

#### *Квалитет воде*

- Хрватска има прелазни период до 1. јануара 2024. године, с међуроковима с циљним међувредностима 1. јануара 2019. г. и 1. јануара 2021. г. за усклађивање својих система за пречишћавање са захтевима *acquis*-а у погледу урбаних отпадних вода.
- Друго одступање је одобрено до 1. јануара 2019. године, за време којег ће Хрватска морати да постигне одређене параметре за воду за пиће.

#### *Индустријско загађење и управљање ризицима*

- За интегрисано спречавање и контролу загађења (*IPPC*), где постројења морају да смање своје емисије загађујућих материја: крајњи рок за извршење усклађивања, с међуроковима, је 1. јануар 2018. г. Обухваћено је укупно 67 постројења.
- Одступање је одобрено за једанаест великих постројења за спаљивање да би смањили своје емисије до 1. јануара 2018. г.
- Потребно је смањити емисије испарљивих органских једињења за утврђену листу постројења до 1. јануара 2016. године, уз неколико међурокова. Осим тога, обавеза оператера да докаже да се за поступке премазивања у бродоградњи примењују најбоље расположиве технике за нека постројења у Хрватској примењује се тек од 1. јануара 2016. г.

Листе постројења на које се одступања односе унете су у Уговор.

#### *Хемикалије*

- За уредбу о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничењу хемикалија (*REACH*), Хрватска ће имати највише шест месеци од приступања да прилагоди обавезу регистрације супстанци које нису у поступном режиму и роковима за претходну регистрацију супстанци које су у поступном режиму, 12 месеци од приступања да региструје претходно регистроване супстанце које су у поступном режиму и најмање 6 месеци од приступања да поднесе захтев за одобрење супстанци које се налазе на листи за одобрење.





## 8. ЗАКЉУЧАК И ПРЕПОРУКЕ

Република Србија је на путу да постане држава чланица.

У том процесу, усвајање *acquis*-а у области животне средине може представљати додатно оптерећење за земљу због његовог обима, сложености и високих трошкова поштовања прописа. Искуство из претходног проширења ЕУ је показало да је процес приступања подигао значај заштите животне средине у националном програму. Међутим, потреба за брзим економским развојем може угрожити настојања земље да обезбеди високе стандарде ЕУ у области животне средине. Имајући у виду широко признати концепт одрживог развоја, обезбеђење високог нивоа заштите животне средине треба увек да има предност. Дугорочно гледано, користи од усклађивања са *acquis*-ем у области животне средине су далеко веће од традиционалног устаљеног приступа који узрокује већа и трајна оштећења животне средине, што доводи до већих економских, здравствених и социјалних трошкова. Високи еколошки стандарди представљају подстрекач иновација и пословних могућности, што ће позитивно утицати на локални развој привлачењем инвестиција. Циљ улагања у заштиту животне средине је повећање броја запослених и развој нових и/или постојећих делатности. Поред тога, здрава животна средина је битна за дугорочни просперитет и квалитетан живот грађана.

У том контексту, битно је осигурати посвећеност процесу приступања на националном и локалном нивоу. Институционалне реформе и унапређена сарадња су од највеће важности за обезбеђење будућих инвестиција и добијање знатне помоћи из Европске уније преко претприступних фондова.

Као што је већ наведено, процес приступања ЕУ има велики утицај на локалном нивоу јер локални органи представљају онај ниво на којем се тај утицај најнепосредније осећа. Имплементација обимног и амбициозног *acquis*-а у области животне средине представља главни задатак локалних органа у смислу административног капацитета и финансијских средстава потребних за постизање стандарда ЕУ у области животне средине. Сходно томе, благовремена припрема локалних органа се посебно препоручује да би они могли да учествују у процесу приступања као равноправни партнери. У том процесу потребно је осигурати:

- висок степен знања и разумевања *acquis*-а у области животне средине; то ће позитивно утицати на могућност локалних органа да апсорбују расположива новчана средства ЕУ;
- јасно дефинисане обавезе на националном и локалном нивоу у погледу имплементације *acquis*-а у области животне средине, укључујући рокове за постизање циљева; у том смислу треба ојачати административни надзор;
- услове који омогућавају да јавност игра значајну улогу у заштити животне средине. Тиме могу бити обухваћене активности које омогућавају јавни приступ информацијама, кампање за подизање нивоа свести јавности о еколошки одговорном понашању, као што су одвојено сакупљање отпада, поуздан јавни превоз итд. Невладине организације могу у том смислу играти важну улогу у изградњи јавне свести о питањима животне средине.





Имплементација законодавства ЕУ у области животне средине ће захтевати велику реорганизацију свих аспеката заштите животне средине, укључујући јачање институционалних капацитета, боље планирање и припрему пројеката. Сходно томе, важан аспект обезбеђења ефикасне имплементације законодавства ЕУ у области животне средине представља унапређење међуопштинске сарадње. Еколошки проблеми се не заустављају на границама општина и градова. Потребна је координисана и снажна акција за борбу против еколошких проблема, нарочито у области отпада и заштите вода.

На пример, може се претпоставити да у области управљања отпадом већина градова и општина неће моћи властитим средствима да испуни циљеве утврђене законодавством ЕУ о управљању отпадом нити да у скорије време привуче спољна финансијска средства за планирање, припрему и финансирање имплементације. Опште узев, успостављање међуопштинске сарадње ће бити потребно да градови и општине буду успешни у трансформацији са садашњег стања управљања отпадом на управљање комуналним отпадом у складу са стандардима ЕУ. У том смислу се препоручује расправа о садржају сваке међуопштинске сарадње и о форми и структури на основу којих сарадња треба да се формализује и спроведе.



# АНЕКС I Хоризонтално законодавство

Овај Анекс даје детаљан опис главних обавеза које проистичу из одабраних директива.

## Законодавство које се узима у обзир у хоризонталном сектору:

1. Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину
2. Директива 2001/42/ЕЗ Европског парламента и Савета од 27. јуна 2001. године о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину
3. Директива 2003/4/ЕЗ Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године о приступу информацијама о животној средини којом се укида Директива Савета 90/313/ЕЕЗ
4. Директива 2003/35/ЕЗ Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину и којом се мењају и допуњују Директиве Савета 97/101/ЕЗ и 96/61/ЕЗ у погледу учешћа јавности и приступа правди

*Директива 2011/92/ЕУ Европског парламента и Савета од 13. децембра 2011. године о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину*

Кратак преглед главних захтева директиве:

- Осигурати да се пројектима који могу да имају значајан утицај на животну средину не дозволи даљи рад уколико извођач није извршио процену утицаја и добио сагласност за извођење.
- Одредити за које од пројеката наведених у Анексу II треба извршити процену утицаја. То се може урадити испитивањем по принципу „од случаја до случаја” или утврђивањем граничних вредности или критеријума.
- Осигурати да свака процена утицаја идентификује, опише и оцени посредне и непосредне утицаје пројекта на чиниоце животне средине наведене у директиви.
- Осигурати да инвеститори доставе надлежном органу информације које се односе на процену утицаја, укључујући информације из члана 5.
- Осигурати да надлежни орган достави инвеститору мишљење о информацијама које ће се доставити ако се такво мишљење тражи.
- Осигурати да, ако је потребно, сви органи који имају релевантне информације, те информације ставе на располагање извођачу.
- Осигурати да јавност, као и органи којих се тај пројекат може тицати због њихових посебних одговорности у вези са животном средином, консултују



у вези са захтевом за добијање сагласности за изградњу и информација прикупљених у поступку процене.

- Државе чланице морају дефинисати детаљне услове за информације и консултације, укључујући
  - дефиницију заинтересоване јавности;
  - начине утврђивања заинтересоване јавности у случају посебних пројеката;
  - методе коришћене за информисање јавности о почетку поступка (обавештење);
  - садржај обавештења;
  - садржај информација које ће се ставити на располагање у току поступка;
  - начин на који ће се консултација обавити, укључујући јавну расправу, ако је потребно; и
  - рокове за различите фазе поступка.
- Уколико би пројекат који подлеже процени утицаја могао имати значајан утицај на животну средину друге државе чланице, осигурати поштовање одређених процедура у вези са разменом информација, учешћем у поступку процене и консултацијама о свим поступцима одлучивања који спадају у оквир директиве.
- Осигурати да се резултати консултација и информације прикупљене у поступку процене узму у разматрање у поступку обезбеђења сагласности за изградњу.
- Након доношења одлуке о усвајању или одбијању захтева за издавање сагласности за изградњу, осигурати да надлежни орган обавести јавност о тој одлуци, о разлозима доношења такве одлуке и другим одређеним информацијама. Уколико се ради о земљи која је заинтересована и коју је консултовала друга држава чланица, она ће се постарати да се информације о коначној одлуци ставе на увид релевантној јавности на одговарајући начин.

Имплементација ове директиве треба да се размотри заједно с одређеним бројем других правних аката из *acquis*-а у области животне средине и међународних уговора. Додатни инструменти који треба да се узму у обзир у току имплементације су:

- Директива о индустријским емисијама (2010/75/EУ)
- Оквирна директива о водама (2008/98/E3)
- Директива о третману урбаних отпадних вода (91/271/EE3)
- Директива Seveso III (2012/18/EУ)
- Директива о дивљим птицама (2009/147/E3)
- Директива о стаништима (92/43/EE3)



- Директива о приступу информацијама о животnoj средини (2003/4/EЗ)
- Директива о учешћу јавности (2003/35/EЗ)

Међународне конвенције:

- Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо конвенција), 1991.
- Конвенција о мочварама од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица (Рамсарска конвенција), 1971.
- Конвенција о биолошком диверзитету, 1992.
- Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција), 1998.

*Директива 2001/42/EЗ Европској парламенти и Савета од 27. јуна 2001. године о процени утицаја одређених планова и програма на животну средину*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у вези са имплементацијом Директиве о стратешкој процени утицаја на животну средину:

- Одређивање планова и програма на које се примењује стратешка процена утицаја. Члан 2. Директиве садржи опширну дефиницију планова и програма, а члан 3., о предмету директиве, пружа упутство државама чланицама о одређивању који од тих планова и програма морају подлећи захтевима директиве.
- Планови и програми који се искључиво односе на одбрану земље или цивилне кризне и ванредне ситуације и финансијски или буџетски планови и програми не подлежу директиви.
- Осигурати да се свим пројектима који могу да имају значајан утицај на животну средину не дозволи даљи рад уколико није извршена процена утицаја на животну средину.
- Планови и програми, као и њихове измене, обухваћени директивом су:
  - они који су предвиђени законским, регулаторним или управним одредбама; и које
  - припрема и/или усваја неки од органа на националном, регионалном или локалном нивоу; или које
  - припрема орган за усвајање, у формалној процедури, у законодавном поступку од стране скупштине или владе.
- Планови и програми могу обухватити оне који дају оквир за будуће сагласности за изградњу за пројекте наведене у Анексу I и II Директиве о процени утицаја и оне за које се ради процена утицаја према Директиви о стаништима.
- Државе чланице имају право да одлуче да ли се за планове и програме за мања подручја на локалном нивоу и мање измене планова и програма из



члана 3 став 2 мора извршити процена утицаја на основу могућих значајних утицаја на животну средину.

- Утврдити степен до којег се нека питања процењују на примеренији начин на различитим нивоима у напред наведеном поступку да се процена не би дуплирала ако планови и програми чине део хијерархије (чл. 4 ст. 3, чл. 5 ст. 2 и 3), ако план/програм који се оцењује представља само један ниво у хијерархији планирања.
- Осим тога, предвидети координисане заједничке поступке процене у случају настанка истовремене обавезе извршења еколошке процене плана или програма по овој директиви и другим прописима Заједнице да би се, између осталог, избегло дуплирање процене (члан 11 став 2) све док су услови процене предметног законодавства потпуно испуњени.
- Осигурати да процена утицаја на животну средину обухвата:
  - израду извештаја (члан 5),
  - консултацију и учешће јавности (члан 6), и у прекограничном контексту (члан 7);
  - обезбеђивање пружања информација о одлуци (члан 9), и
  - мониторинг имплементације плана или програма уз обезбеђење мера ремедијације у случају значајних негативних утицаја на животну средину (члан 10).

Потребно је да се имплементација Директиве о стратешкој процени утицаја на животну средину разматра заједно са одређеним бројем других законских аката из *acquis*-а из области животне средине и међународних уговора. Кључни делови законодавства које треба узети у обзир су:

- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/EУ)
- Оквирна директива о водама (2000/60/EEЗ)
- Оквирна директива о отпаду (2008/98/EЗ)
- Директива о нитратима (91/676/EEЗ)
- Оквирна директива о квалитету ваздуха (2008/50/EЗ)
- Директива о стаништима (92/43/EEЗ)
- Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо конвенција), 1991.
- Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, 2003.
- Конвенција о мочварама од међународног значаја, нарочито као станишта птица мочварица (Рамсарска конвенција), 1971.
- Конвенција о биолошком диверзитету, 1992.
- Конвенција о доступности информација о животној средини, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (**Архуска конвенција**), 1998.



*Директива 2003/4/ЕЗ Европског парламента и Савета од 28. јануара 2003. године о  
присјуту информацијама о животној средини и укидању Директиве Савета 90/313/ЕЕЗ*

Кратак преглед главних захтева Директиве о приступу информацијама о животној средини:

- Државе чланице морају захтевати од јавних органа да информације о животној средини ставе на располагање:
  - сваком физичком или правном лицу (укључујући лица са пребивалиштем изван држава чланица);
  - на захтев;
  - у траженој форми, ако је има, ако већ нису јавно доступне у другој форми или је оправдано да их орган стави на располагање у другој форми;
  - по разумној цени;
  - у разумном року (што пре, а најдуже месец дана; овај се рок може продужити до два месеца зависно од обима или сложености информација);
  - а да лице не мора да наведе интерес.
- Обезбедити приступ експедитивној и бесплатној или јефтиној управној и судској ревизији сваком лицу које сматра да је његов захтев за информацијама неосновано одбијен, у целини или делимично, није узет у обзир, није дат одговарајући одговор на њега или није третиран на неки други начин.
- Омогућити да се захтеви за приступ информацијама одбијају само из разлога наведених у директиви и захтевати од органа да наведу разлоге за одбијање и поступак преиспитивања одлуке. При оцени одбијања приступа, размотрити питање објављивања релевантних критеријума: разлози за одбијање морају се тумачити на рестриктиван начин, при чему се узима у обзир јавни интерес којем објављивање служи наспрам интереса којем одбијање служи и такође, у одређеним случајевима, ако се захтев односи на информације о емисијама у околину.
- Уколико су информације о животној средини у поседу органа који имају јавну одговорност за животну средину или су под контролом јавних органа, осигурати да листе јавних органа буду јавно доступне и да се информације у поседу ставе на располагање под истим напред наведеним условима, било преко надлежног државног органа или директно од стране самог органа, с јасним индикацијама где се такве информације могу пронаћи.
- Осигурати дефинисање практичних аранжмана у циљу гарантовања остварења права на приступ информацијама о животној средини, укључујући именовање лица одговорних за информације, и успостављање и одржавање средстава за преглед информација.
- Обезбедити активно ширење информација о животној средини везано за важеће еколошке законе политике, планове, програме, извештаје о



напретку, извештаје о стању и податке о мониторингу животне средине. Обезбедити постепену доступност информација о животној средини у електронским базама података које су лако доступне јавности путем телекомуникационих мрежа.

- Обавестити подносиоце захтева где се могу пронаћи информације, ако их има, о поступцима мерења, укључујући методе анализе, узорковања и припреме узетих узорака, или о стандардизованим коришћеним процедурама за прикупљање одређених релевантних елемената информација о животној средини.

Додатни законски инструменти које треба узети у обзир при имплементацији захтева директиве:

- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/EУ)
- Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/E3)
- Оквирна директива о водама (2000/60/EEЗ)
- Директива о индустријским емисијама (2010/75/EУ)
- Конвенција о доступности информација о животној средини, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција), 1998.

*Директива 2003/35/E3 Европског парламента и Савета од 26. маја 2003. године којом се омогућава учешће јавности у изради одређених планова и програма који се односе на животну средину*



Кратак преглед главних захтева које проистичу из Директиве о учешћу јавности:

- Правила о предмету треба да обухвате све врсте планова и програма из Анекса I и, ако их има, друге одређене планове и програме или општи опис планова и програма о животној средини обухваћених уредбом.
- Потребно је утврдити изузетке у погледу планова и програма предвиђених искључиво за потребе одбране земље (треба напоменути да то није обавезно) и планова или програма за које је већ обављен поступак стратешке процене утицаја или поступак према Оквирној директиви о водама.
- Правила о обавештењу морају садржавати одредбе о:
  - тачном термину обавештења, уз загарантовано најраније могуће обавештење; одређивању лица и организација које треба обавестити;
  - методологији(-ама) минималног коришћења за све случајеве;
  - предложеним даљим методологијама обавештења;
  - минималном садржају обавештења.
- Правила о учешћу морају садржавати следеће процедуралне кораке:
  - давање и пријем примедба јавности и јавних организација;



- достављање информација јавности у току поступка планирања,
- јавне дискусије (слушања, расправе итд.) као обавезујуће правило;
- рокови за сваки корак учешћа.
- Правила разматрања примедба јавности морају обухватити процедурална правила евалуације и укључење резултата евалуације у писани документ који иде уз план или програм, или неки други метод информисања јавности о разматрању њених инпута.
- Правила учешћа релевантних невладиних организација морају садржавати јасан опис услова за учешће у поступку планирања и програмирања, као што је делокруг активности или територијални делокруг активности НВО.

Додатни законски инструменти која треба узети у обзир при имплементацији захтева директиве:

- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/EU)
- Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/E3)
- Директива о индустријским емисијама (2010/75/EU)
- Конвенција о доступности информација о животној средини, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција), 1998.



# АНЕКС II Законодавство у области квалитета ваздуха

Овај Анекс даје детаљан опис главних обавеза које произлазе из одабраних директива.

## Законодавство које се узима у обзор у сектору заштите ваздуха:

1. Директива 2008/50/EZ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. године о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи
2. Директива 2004/107/EZ Европског парламента и Савета од 15. децембра 2004. године о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводонцима

*Директива 2008/50/EZ Европског парламента и Савета од 21. маја 2008. године о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху за Европу*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у вези са имплементацијом Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха:

- Одредити надлежне органе и друга тела за имплементацију захтева директиве у вези са проценом квалитета амбијенталног ваздуха, одобрењем система мерења, обезбеђењем тачности мерења, анализом метода процене, сарадњом с другим државама чланицама и Комисијом.
- Утврдити зоне и агломерације (урбане, приградске, руралне, основне руралне) на читавој територији на којој ће се обавити процена квалитета ваздуха и управљање квалитетом ваздуха.
- Извршити класификацију сваке зоне и агломерације у односу на доњу границу оцењивања утврђену за сумпор-диоксид, азот-диоксид и оксиде азота, суспендоване честице (PM10 и PM2,5), олово, бензен и угљен-моноксид, узимајући у обзир горњу и доњу границу оцењивања наведену у Одељку А Анекса II.
- Одредити број и локацију места за узорковање.
- Одредити да ли је потребно одложити испуњење рокова и привремена изузећа из обавезе примене одређених граничних вредности, под условом да гранична вредност није прешла максималну границу толеранције наведене у Анексу XI:
  - Могуће одлагање од највише пет година за граничне вредности за азот-диоксид или бензен унутар рокова наведених у Анексу XI, с тим да се утврди план квалитета ваздуха са информацијама наведеним у Одељку Б Анекса XV, чиме ће се показати на који начин ће се постићи усклађеност пре новог рока;
  - Могуће привремено одлагање граничних вредности за PM10 (Анекс XI) због карактеристика дисперзије одређене локације, неповољних климатских услова или прекограничних утицаја, с тим да се утврди



план квалитета ваздуха са информацијама наведеним у Одељку Б Анекса XV и да су предузете све одговарајуће мере на националном, регионалном и локалном нивоу ради испуњења рокова;

- Те планове квалитета ваздуха и додатне информације треба пријавити Комисији која их одобрава, што може укључити корекције и нове планове квалитета ваздуха;
- Утврдити да ли одређене зоне или агломерације треба прогласити за привремено изузете из граничних вредности за PM10 због зимског посипања песка или соли на улице и доставити предложене листе тих зона с довољно информација о концентрацијама и изворима загађења. За та подручја нису потребни планови квалитета ваздуха уколико до прекорачења долази услед зимског посипања песка или соли. При утврђивању да ли нивои загађења PM10 настају услед поновне суспензије честица након зимског посипања песка или соли, видети упутство Комисије.
- Извршити мониторинг и разменити информације према Одлуци 97/101/EЗ (укинута Директивом 2008/50/EЗ, али се може примењивати до 31. децембра 2013. године) и Одлуци Комисије о имплементацији 2011/850/EУ којом се утврђују правила за Директиве 2004/107/EЗ и 2008/50/EЗ о узајамној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха.
- Предузети мере поштовања граничних вредности, концентрација о којима се упозорава јавност и критичних нивоа.
- Предузети мере смањења изложености PM2,5 ради заштите здравља.
- Предузети мере смањења концентрација озона у амбијенталном ваздуху.
- Одржавати нивое тих загађујућих материја испод граничних вредности и обавезно настојати да се сачува најбољи квалитет амбијенталног ваздуха, у складу са одрживим развојем, где су нивои загађујућих материја у амбијенталном ваздуху испод граничних вредности наведених у овој директиви.
- Сачинити планове квалитета ваздуха тамо где, у датим зонама или агломерацијама, нивои загађујућих материја у амбијенталном ваздуху прелазе сваку граничну или циљну вредност, као и сваку релевантну границу толеранције у сваком случају ради постизања претходно дефинисане граничне или циљне вредности. У случају прекорачења тих граничних вредности за које је рок за испуњење већ истекао, плановима квалитета ваздуха морају се дефинисати одговарајуће мере да би рок прекорачења могао бити што краћи, а могу обухватити и додатне посебне мере за заштиту осетљивих популационих група.
- Урадити краткорочне акционе планове у случају ризика да нивои загађујућих материја прекораче концентрације о којима се упозорава јавност наводећи мере за смањење ризика и трајања прекорачења. Тим акциони плановима могу се нарочито привремено обуставити активности



које доприносе ризику од прекорачења (моторни саобраћај, грађевински радови, рад индустријских постројења итд.). Осим тога, ти акциони планови могу обухватити посебне мере заштите осетљивих популационих група, нарочито деце.

- Предузети потребне мере решавања проблема прекограничног загађења ваздуха и омогућити прекограничну сарадњу и управљање квалитетом ваздуха.
- Осигурати да се ажуриране информације о концентрацијама загађујућих материја у атмосфери, које обухвата ова директива, редовно стављају на увид јавности и телима којих се то тиче. Годишњи извештаји за све загађујуће материје обухваћене овом Директивом морају такође бити доступни јавности.
- У случају прекорачења концентрације о којима се упозорава или обавештава јавност, државе чланице су дужне да објаве:
  - информације о уоченом прекорачењу или прекорачењима (место, тип концентрације, време и трајање прекорачења, највећа уочена концентрација);
  - прогнозу за наредне сате и дане;
  - информације о типу популације које се то тиче, могућим утицајима на здравље и препоруке о понашању;
  - информације о превентивним мерама и мерама смањења емисија.

Имплементација Директиве о квалитету ваздуха у великој мери зависи од имплементације других законских инструмената. Ти инструменти се могу груписати у области (а) контроле производа и поступања са материјалом; (б) стандарда емисија за стационарне изворе; (ц) стандарда емисија за покретне изворе; (д) стандарда квалитета амбијенталног ваздуха (граничне и циљне вредности); и (е) мониторинга и размене информација. У одељцима у наставку текста, сви инструменти се морају узети као директиве, осим ако је другачије наведено.

#### Контрола производа и руковање материјалом:

- Квалитет бензина и дизел горива (98/70/E3, измењена и допуњена директивама 2000/71/E3, 2003/17/E3 и 2009/30/E3)
- Емисије испарљивих органских једињења из складиштења и дистрибуције бензина (Директива 94/63/E3, Директива 2009/126/E3)
- Спречавање и смањење загађења животне средине азбестом (87/217/EE3)
- Материје које оштећују озонски омотач (Уредба Савета 1005/2009, измењена и допуњена уредбом 744/2010)
- Одлука Савета 88/540/EE3 којом се захтева од држава чланица да ратификују Монреалски протокол и обавесте Европску комисију

#### Стандарди емисија за стационарне изворе:

- Директива 2008/1/E3 о интегрисаном спречавању загађења (укида се 07. 1. 2014. године Директивом 2010/75/EУ)



- Директива 2000/76/EЗ о спаљивању отпада (укида се 07. 1. 2014. године Директивом 2010/75/EУ)
- Директива 2010/75/EУ о индустријским емисијама (потпуно укида Директиву 2008/1/EЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађења 2014. године)
- Директива 2001/80/EЗ о ограничењу емисија одређених загађујућих материја у ваздух из великих постројења за сагоревање (укида се 1. 1. 2016. године Директивом 2010/75/EУ)
- Директива Савета 96/82/EЗ о контроли опасности од удеса већих размера који се односе на опасне материје, допуњена и измењена Директивом 2003/105/EЗ (Seveso II) (укида се SEVESO III Директивом (2012/18/EУ) 1. јуна 2015. године)
- Директива 2012/18/EУ Европског парламента и Савета од 14. јула 2012. године о контроли опасности од удеса већих размера који се односе на опасне материје (ступа на снагу 31. маја 2015. године)
- Директива Савета 1999/13/EЗ од 11. марта 1999. године о ограничењу емисија испарљивих органских једињења која настају при употреби органских растварача у одређеним процесима и постројењима, допуњена и измењена Директивом 2004/42/EЗ (Директива о испарљивим органским једињењима)
- Правилници за одређене групе производа, као што су централно грејање, собне грејалице и бојлери који се израђују према Оквирним директивама о екодизајну и енергетским ознакама 2009/125/EЗ , односно 2010/30/EУ) и очекује се да буду усвојени 2013. г.

#### Стандарди емисија за покретне изворе:

- Директива 98/70/EЗ о квалитету бензина и дизел горива којом се мења и допуњује Директива Савета 93/12/EEЗ, допуњена и измењена Директивом 2000/71/EЗ, Директивом 2003/17/EЗ.
- Директива 2009/40/EЗ о испитивању техничке исправности моторних возила и њихових приколица
- Директива Савета 72/306/EEЗ од 2. августа 1972. година о усклађивању закона држава чланица о мерама које треба предузети против емисије загађујућих материја из дизел мотора који се користе у возилима, допуњена и измењена Директивама 89/491/EEЗ, 97/20/EEЗ и Директивом Комисије 2005/21/EЗ)
- Стандарди за моторе и возила (Еуро 5 и 6) (Уредба (ЕЗ бр. 715/2007, Директива 2005/55/EЗ, Уредба 595/2009)
- Директива 97/68/EЗ о усклађивању закона држава чланица о мерама против емисије гасовитих загађујућих материја и честица из мотора са унутрашњим сагоревањем који се уграђују у вандрумску покретну механизацију, допуњена и измењена Директивом 2001/63/EЗ, Директивом 2002/88/EЗ и Директивом 2004/26/EЗ



### Стандарди квалитета амбијенталног ваздуха:

- Директива 2001/81/ЕЗ о националним горњим граничним вредностима емисије загађујућих материја у ваздуху, измењена и допуњена Директивом Савета 2006/105/ЕЗ
- Директива 2008/50/ЕЗ о тешким металима у амбијенталном ваздуху (Четврта кћерка директива), која обухвата тешке метале наведене у Анексу I Оквирне директиве о квалитету ваздуха. Ту спадају жива (Hg), кадмијум (Cd), арсен (As), никл (Ni) и полициклични ароматични угљоводоници (ПАУ)

### Мониторинг и размена информација

- Одлука 280/2004/ЕЗ о механизму праћења ЕУ CO<sub>2</sub> и других емисија гасова са ефектом стаклене баште
- Одлука 86/277/ЕЕЗ о закључењу протокола уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима, о дугорочном финансирању програма за мониторинг и евалуацију преноса загађујућих материја у ваздуху на велике удаљености у Европи (ЕМЕР) из 1979. г.
- Одлука 96/511/ЕЗ о упитнику о загађењу ваздуха
- INSPIRE директива (2007/2/ЕЗ)
- Приступ информацијама о животној средини (2003/4/ЕЗ)

### Еко-дизајн и означавање производа који утичу на потрошњу енергије

- Директива о еко-дизајну (2009/125/ЕЗ)
- Директива 2010/30/ЕУ за енергетске ознаке

### Међународне конвенције

- Конвенција о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима (LRTAP конвенција) (1979)
- Протокол о смањењу окисељавања, еутрофикације и приземног озона уз LRTAP Конвенцију (1999)
- Протокол о постојаним органским загађујућим материјама (POP) уз LRTAP Конвенцију (1998)
- Протокол о тешким металима уз LRTAP Конвенцију (1998)
- Протокол о даљем смањењу емисије сумпора уз LRTAP Конвенцију (1994)
- Протокол о контроли емисија постојаних органских загађујућих материја или њихових прекограничних преноса уз LRTAP Конвенцију (1991)
- Протокол о контроли азот-оксида или његових прекограничних преноса уз LRTAP Конвенцију (1988)
- Протокол о смањењу емисија сумпора или његових прекограничних преноса за најмање 30 посто уз LRTAP Конвенцију (1985)
- Протокол о дугорочном финансирању програма сарадње за мониторинг и



евалуацију преноса материја које загађују ваздух на великим удаљеностима у Европи уз LRTAP Конвенцију (1984)

- Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту (Еспо конвенција) (25. фебруар 1991. године)
- Бечка конвенција о заштити озонског омотача (1985)
- Монреалски протокол о материјама које оштећују озонски омотач уз Бечку конвенцију (1987)
- Базелска конвенција о контроли прекограничног кретања опасног отпада и његовом одлагању (1989)
- Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и доступности правосуђа у питањима која се односе на животну средину (Архуска конвенција) (1998)

*Директива 2004/107/ЕЗ Европског парламента и Савета од 15. децембра 2004. године о арсену, кадмијуму, живи, никлу и полицикличним ароматичним угљоводоникима*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у вези са имплементацијом Директиве о тешким металима:

- Осигурати утврђивање законских и административних одредаба у циљу потпуне усклађености.
- Урадити листу зона и агломерација у којима су концентрације арсена, кадмијума, никла и бензо(а)пирена испод циљних вредности, као и листу зона и агломерација у којима су циљне вредности прекорачене. Та се класификација мора преиспитати када дође до значајне промене у активностима у вези са концентрацијама арсена, кадмијума, никла и бензо(а)пирена у амбијенталном ваздуху или, минимум, сваких пет година. Таква поновна класификација треба да се изврши у складу са Одељком II Анекса II (чл. 3 ст. 2 и 3 и чл. 4 ст. 6).
- Предузети мере за одржавање или смањење нивоа загађујућих материја у зонама у којима су концентрације испод циљних вредности (чл. 3 ст. 2).
- Предузети мере како би се осигурала процена концентрација арсена, кадмијума, никла и бензо(а)пирена у амбијенталном ваздуху на читавој територији у складу са методама и критеријумима наведеним у Директиви. Земље кандидати морају извршити мерења према горњим и доњим границама оцењивања наведеним у Одељку I Анекса II (чл. 4 ст. 6).
- Обавезно је поставити један контролни пункт за узимање узорака на сваких 100.000 км<sup>2</sup> за индикативно мерење и укупно таложење арсена, кадмијума, никла, укупне количине живе у гасовитом стању, бензо(а)пирена и других полицикличних ароматичних угљоводоника. Мора се успоставити најмање једна мерна станица по држави чланици, мада је могуће да се уради и једна или неколико заједничких станица које покривају делове других држава чланица (чл. 4 ст. 9).





- Спровести мониторинг и разменити информације према Одлуци 97/101/ЕЗ (укинута Директивом 2008/50/ЕЗ, али се може примењивати до 31. децембра 2013. године) и Одлуци Комисије о имплементацији 2011/850/ЕУ која утврђује правила за Директиве 2004/107/ЕЗ и 2008/50/ЕЗ о узајамној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха.
- Осигурати да су мерне станице оперативне у погледу загађујућих материја регулисаних Директивом а минимални број и локација мерних места за узимање узорка у складу са критеријумима наведеним у Анексу III, Одељак IV, I и II (чл. 4 ст. 7).
- Предузети све одговарајуће мере за смањење концентрација у зонама и агломерацијама у којима су циљне вредности прекорачене. Ту спадају мере везане за главне изворе емисија, укључујући IPPC постројења (чл. 3 ст. 3).
- Осигурати јасну, свеобухватну и у приступачној форми (нпр. интернет, штампа) доступност следећих информација и њихово редовно стављање на увид јавности и одговарајућим организацијама (нпр., организацијама за заштиту животне средине, организацијама потрошача и органима здравствене заштите):
  - ажуриране информације о концентрацијама релевантних материја у атмосфери;
  - степен таложења релевантних материја;
  - мере предузете за успостављање циљних вредности, укључујући дефиницију акционих планова;
  - свако годишње прекорачење циљних вредности како је наведено у Анексу I, укључујући разлоге прекорачења и погођено подручје (члан 7).

При имплементацији Директиве о тешким металима треба узети у обзир:

- 2011/850/ЕУ: Одлуку Комисије о имплементацији 2011/850/ЕУ којом се успостављају правила за Директиве 2004/107/ЕЗ и 2008/50/ЕЗ Европског парламента и Савета о узајамној размени информација и извештавању о квалитету амбијенталног ваздуха. Ова одлука ће се примењивати од 1. јануара 2014. г. Ова одлука обухвата годишње извештавање о оцени квалитета амбијенталног ваздуха и достављање информација о плановима и програмима у вези са граничним вредностима одређених загађујућих материја у амбијенталном ваздуху тренутно обухваћених Одлуком Комисије 2004/224/ЕЗ у којој се наводе услови достављања информација о плановима и програмима предвиђеним Директивом Савета 96/62/ЕЗ о граничним вредностима одређених загађујућих материја у амбијенталном ваздуху и Одлуком Комисије 2004/461/ЕЗ о упитнику за годишње извештавање о оцени квалитета амбијенталног ваздуха. Ова одлука ће обухватити и обавезе из Одлуке 97/101/ЕЗ која се 31. децембра 2013. године укида Директивом 2008/50/ЕЗ. Према Одлуци 2011/850/ЕУ, државе чланице су дужне да по први пут ставе на располагање информације предвиђене чланом 6. (Зоне и агломерације) и 7. (Режим процене) најкасније 31. децембра 2013. г.



- Одлука Савета 2001/379/E3 од 4. априла 2001. године о одобрењу, у име ЕУ, Протокола о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. г.
- 24. јуна 1998. г. Комисија је потписала Протокол о тешким металима уз Конвенцију о прекограничном загађивању ваздуха на великим удаљеностима из 1979. г. Овом се одлуком одобрава Протокол у име ЕУ. Циљ Протокола је смањење емисија тешких метала изазваних људским активностима које су везане за прекогранични атмосферски пренос на велике удаљености и могу имати озбиљне негативне утицаје на здравље људи и животну средину. У том смислу, њиме се предвиђа смањење укупних годишњих емисија кадмијума, олова и живе у атмосферу и примена мера контроле производа. Према овом Протоколу, Стране су обавезне да: 1) примене најбоље расположиве технике описане у Анексу III у погледу свих постојећих главних извора тешких метала, 2) поштују граничне вредности емисија наведених у Анексу V, 3) примене регулаторне мере о производима, како је наведено у Анексу VI и 4) редовно ажурирају регистре емисија кадмијума, олова и живе.
- Уредба (ЕЗ) 1102/2008 Европског парламента и Савета од 22. октобра 2008. године о забрани извоза металне живе и одређених живиних једињења и смеша и безбедном складиштењу металне живе. Ова уредба уређује забрану извоза и чини део стратегије ЕУ о смањењу светске понуде живе и тиме ограничава емисије високотоксичних тешких метала у животну средину. Прописима се захтева да се жива која се више не користи у индустрији хлора и алкалија – сектору хемијске индустрије задуженом за производњу хлора и каустичне соде – или која се производи у неким другим индустријским процесима, чува у безбедном складишту након ступања забране извозана снагу у марту 2011. године.



# АНЕКС III Законодавство у области управљања отпадом

У овом Анексу дат је детаљан опис главних обавеза које проистичу из одабраних директива.

## Законодавство које се узима у обзир у сектору управљања отпадом:

1. Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, којом се укидају одређене директиве
2. Директива Савета 1999/31/ЕЗ од 26. априла 1999. године о депонијама
3. Директива 94/62/ЕЗ Европског парламента и Савета од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду

*Директива 2008/98/ЕЗ Европског парламента и Савета од 19. новембра 2008. године о отпаду, којом се укидају одређене директиве*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица:

- Одредити надлежне органе одговорне за имплементацију директиве.
- Осигурати да надлежни органи израде и примене планове управљања отпадом, укључујући и управљање опасним отпадом, и објаве те планове.
- Израдити програме спречавања стварања отпада до 12. децембра 2013. г.
- Осигурати поновно искоришћење или одлагање отпада без угрожавања здравља људи или животне средине.
- Предузети мере за забрану напуштања, бацања или неконтролисаног одлагања отпада.
- Обезбедити транспарентност у изради законодавства и политике у области отпада уз укључење грађана и заинтересованих страна.
- Применити свеобухватни приступ имплементацији Оквирне директиве о отпаду, водећи рачуна о томе да отпадна уља и опасан отпад буду обухваћени истом политиком и законским оквиром.
- Размотрити питање увођења додатних мера унапређења одвојеног сакупљања отпадних уља и њиховог одговарајућег третмана у форми техничких захтева, одговорности произвођача, економских инструмената или добровољних споразума.
- Предузети мере за испуњење циљева рециклаже и поновног искоришћења, укључујући нове циљеве који треба да се испуне до 2020. године (тј. 50% за поновну употребу и рециклажу одређених отпадних материјала из домаћинства и других извора сличних домаћинствима и 70% за поновну употребу, рециклажу и друге врсте поновног искоришћења грађевинског отпада и отпада од рушења).
- Предузети мере за унапређење одвајања и сакупљања биолошког отпада.
- Осигурати да сваки првобитни произвођач отпада или други ималац отпада



сам обави третман отпада или да третирање повери дилеру отпадом или установи или фирми које се баве третманом отпада или да организовање третмана повери приватном или државном сакупљачу отпада у складу са чл. 4. и 13. директиве.

- Успоставити интегрисану и адекватну мрежу постројења за одлагање, узимајући у обзир најбољу расположиву технологију, у складу са одређеним циљевима и начелима (као што су самодовољност и близина у погледу одлагања отпада).
- Успоставити потребан, адекватан и одговарајући систем издавања дозволе установама или фирмама за обављање активности наведених у анексима директиве.
- Успоставити систем инспекције, или на одговарајући начин прилагодити постојећи систем инспекције, који би могао спроводити прописане повремене инспекције установа или фирми од стране надлежног органа.
- Применити начело „загађивач плаћа” на одлагање отпада да би трошкове одлагања отпада сносио произвођач или ималац отпада који поступање са отпадом повери сакупљачу отпада или фирми и/или претходним имаоцима или произвођачима производа који стварају отпад.
- Планирати и изградити систем извештавања.

Имплементација Оквирне директиве о отпаду у великој мери зависи од имплементације других законских инструмената. Сходно томе, треба узети у обзир и прописе у другим секторима, као што су:

- Директива о индустријским емисијама (2010/75/EУ)
- Директива о третману градских отпадних вода (91/271/EEЗ)
- Директива о нитратима (91/676/EEЗ)
- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/EУ)
- Директива о приступу информацијама о животној средини (2003/4/EЗ)
- Директива о учешћу јавности (2003/35/EЗ)
- Директива о одговорности за животну средину (2004/35/EЗ).

#### *Директива Савета 1999/31/EЗ од 26. априла 1999. године о депонијама*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица:

- Осигурати да се депоније поставе на локацијама, граде и функционишу у складу са одређеним стандардима.
- Осигурати да се одређене врсте отпада не примају на депоније и да се отпад прима само у складу са одређеним критеријумима и процедурама, што подразумева процедуре за инспекцију и документацију. У ту сврху Одлуком Комисије 2003/33/EЗ дефинишу се процедуре за прихватање отпада на депонијама, критеријуми прихватања за различите типове депонија и методе узорковања/тестирања које треба да се примене.



- Забранили разблаживање отпада само да би се испунили критеријуми прихватања отпада.
- Осигурати да захтеви за издавање дозволе за депоније садрже минималне информације дефинисане директивом.
- Осигурати да се дозволе за депоније не издају ако нису испуњени одређени услови. Услови треба да обухвате захтеве: да депонијама управљају технички компетентна лица; да се обезбеди адекватна финансијска гаранција за управљање и накнадно одржавање депоније; да је пројекат депоније у складу са релевантним националним плановима управљања отпадом који су сачињени за имплементацију захтева Оквирне директиве о отпаду.
- Захтевати од оператера постојећих депонија да припреме планове за довођење локације у склад са захтевима.
- На основу таквих достављених планова, одлучити да ли постојеће депоније могу да наставе са радом и затворити депоније које нису добиле дозволу за даљи рад.
- Осигурати да дозволе садрже најмање информације наведене у директиви.
- Осигурати да минимална цена коју наплаћује оператер депоније за одлагање отпада на депоније покрије све трошкове успостављања и рада депоније, укључујући, колико је то могуће, трошкове обезбеђења финансијске гаранције и процењене трошкове затварања и накнадног одржавања.
- Захтевати од оператера депонија да обавесте надлежни орган о сваком отпаду који није прихваћен на депонију ради одлагања на тој локацији.
- Осигурати да се локације депонија затварају само у складу са одређеном процедуром затварања која обухвата инспекцију и контролу од стране надлежног органа.
- Осигурати да складиштење металне живе, која се сматра отпадом, у периоду до годину дана, подлеже захтевима дозволе.
- Осигурати потпуно поштовање захтева привременог складиштења металне живе у периоду преко једне године од 15. марта 2013. г.:

- I. Метална жива се складишти одвојено од осталог отпада;
- II. Контејнери се складиште у резервоаре који су на одговарајући начин обложени (да не би било напрстина и пукотина) и непропусни на металну живу, запремине која одговара количини ускладиштене живе и на начин да се контејнери лако могу наћи;
- III. Складиште има направљене или природне баријере за ефикасну заштиту животне средине од емисија живе и запремину која одговара укупној количине ускладиштене живе;



IV. Дна на локацији складишта су обложена заптивним материјалима отпорним на живу и имају косину са таложником;

V. Локација складишта мора имати систем противпожарне заштите.

- Успоставити системе за праћење количине комуналног отпада која се шаље на депоније и колики удео тог отпада је биоразградив.
- Извршити инспекције: нових локација депонија пре почетка одлагања да би се обезбедило поштовање захтева из дозволе, као и постојећих депонија ради поштовања одговарајућих одредаба директиве и, након тога, поштовања услова текућег функционисања у складу са дозволом за депонију.
- Захтевати од носилаца дозвола за депоније да најмање једном годишње доставе извештај о врстама и количини одложеног отпада и резултатима програма мониторинга.
- Захтевати вођење регистра о количинама и карактеристикама отпада одложеног на депоније, укључујући и изузете локације,
- Осигурати да и након затварања депоније (према утврђеним процедурама) оператер буде одговоран за одржавање, мониторинг и контролу депоније све док то захтева надлежни орган.
- Осигурати да анализа резултата поступка контроле и мониторинга подлеже контроли квалитета од стране надлежних лабораторија.



*Директива 94/62/ЕЗ Европског парламента и Савета од 20. децембра 1994. године о амбалажи и амбалажном отпаду*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица:

- Укључити поглавље о управљању амбалажом и амбалажним отпадом у планове управљања отпадом предвиђене Оквирном директивом о отпаду.
- Успоставити системе за повраћај и сакупљање коришћене амбалаже и амбалажног отпада и њихову поновну употребу или искоришћење; и обезбедити отвореност система за привредне субјекте из свих релевантних сектора и надлежне државне органе и применити на увезене производе.
- Донети национални програм поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада.
- Обезбедити испуњење минималних услова поновног искоришћења и рециклаже амбалажног отпада за читаву територију државе чланице.
- Подстицати употребу материјала добијених од рециклираног амбалажног отпада за производњу амбалаже и других производа, нарочито побољшањем тржишних услова за те материјале (нпр., стварање економских подстицаја за рециклиране материјале) и ревизијом националних правила којима се спречава коришћење рециклираних материјала.
- Водити рачуна да се амбалажа не ставља у промет док не испуни одређене

обавезне услове који се односе на безбедност, прихватање од стране потрошача и друге дефинисане захтеве.

- Размотрити начин коришћења економских инструмената за имплементацију циљева директиве.
- Успоставити базе података о амбалажи и амбалажном отпаду (унети податке о количини и карактеристикама амбалаже и амбалажног отпада) у складу са обрасцима наведеним у Одлуци Комисије 97/138/EЗ.
- Организовати информативну кампању за ширу јавност и економске оператере о циљевима рециклаже и поновног искоришћења и усвојеним националним мерама.
- Државе чланице су дужне да, генерално, организују информативне кампање за општу јавност и привредне субјекте ради постизања високог степена поновног искоришћења и рециклаже.
- Донети одлуку о мерама спречавања стварања отпада и обезбедити предузимање свих могућих мера смањења утицаја амбалаже на животну средину.
- Тежити постизању циљева рециклаже и поновног искоришћења углавном решавањем питања амбалажног отпада произведеног на територији дате државе чланице и избегавати ослањање на извоз или увоз амбалажног отпада. Обезбедити да се, за потребе извоза амбалажног материјала, примајућем оператеру који рециклира амбалажу или прерађује отпад достави прописну документацију да су поновно искоришћење или рециклажа извршени у складу са условима прописаним законодавством ЕЗ.





## АНЕКС IV Законодавство у области управљања водама

У овом Анексу дат је детаљан опис главних обавеза које проистичу из одабраних директива.

### **Законодавство које се узима у обзир у сектору управљања водама:**

1. Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета којом се успоставља оквир за деловање Заједнице у области политике вода
2. Директива 2007/60/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. октобра 2007. године о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава
3. Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о третману урбаних отпадних вода
4. Директива Савета 98/8/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу

### *Директива 2000/60/ЕЗ Европског парламента и Савета којом се успоставља оквир за акцију Заједнице у области политике вода*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације:

- Формирати надлежне органе било коришћењем постојећих структура или стварањем нових и успоставити административне аранжмане за ефикасну имплементацију Директиве у водним подручјима.
- Идентификовати, у складу са дефиницијама из Директиве, и утврдити за све релевантне воде на територији државе чланице све потребне категорије вода и даље идентификовати оне који су део међународног водног подручја.
- Идентификовати речне сливове (и, ако је потребно, подсливове) и распоредити их у појединачна водна подручја. Два или више речних сливова могу се комбиновати у једно водно подручје, ако је то примерено.
- Распоредити све подземне воде у најближе или најпримереније водно подручје.
- У случајевима када државе чланице међусобно деле речни слив, обезбедити координацију за читав речни слив (утврђивањем свих потребних међународних водних подручја). Уколико се део речног слива простире на територији треће државе, та координација је обавезна за део који се налази унутар држава чланица, али су државе чланице и даље обавезне да уложе напоре у успостављање координације с релевантним државама нечланицама.
- Обезбедити да се за свако водно подручје или релевантни део било ког међународног водног подручја изврши анализа његових карактеристика, преглед утицаја дејства људи на стање површинских вода и на подземне воде, и економску анализу коришћења вода према техничким спецификацијама из Анекса II и III и обезбедити њихово потребно преиспитивање и ажурирање.



- У сваком водном подручју идентификовати све воде које се користе за екстракцију воде за пиће и водна тела намењена за такво будуће коришћење.
- Осигурати функционисање потребних заштитних мера за та водна тела површинских вода у циљу спречавања погоршања њиховог квалитета да би се смањио степен потребног пречишћавања у производњи воде за пиће.
- Размотрити успостављање зона заштите за напред наведена водна тела .
- Предузети потребне мере за спречавање или ограничење уноса загађујућих материја у подземне воде.
- Успоставити регистар или регистре подручја унутар сваког одговарајућег водног подручја означених као она којима је потребна посебна заштита према посебном законодавству ЕУ о заштити њихових површинских или подземних вода или очувању станишта и врста које непосредно зависе од воде, који морају обухватити сва водна тела дефинисана чланом 7 став 1 и сва заштићена подручја обухваћена Анексом IV, и осигурати њихово преиспитивање и ажурирање.
- Успоставити програме за праћење статуса вода да би се утврдио кохерентан и свеобухватан преглед статуса вода у сваком водном подручју и операционализовати те програме.
- Идентификовати, на основу резултата тих програма праћења, који се примењују према релевантности за свако водно тело, његов еколошки статус, његов хемијски статус и одговарајућа одређивања „статуса површинске воде“ и „статуса подземне воде“.
- Обезбедити спровођење довољно детаљне економске анализе ради релевантних израчунавања предвиђених чланом 9, имајући у виду дугорочне прогнозе водоснабдевања и потребе за водом у водном подручју, свих потребних процена количине, цена и трошкова повезаних са водоснабдевањем и процена релевантних улагања, укључујући прогнозе истих, а затим одлучити о економски најисплативијој комбинацији мера коришћења вода из члана 11. на основу процена потенцијалних трошкова.
- Утврдити кораке планиране за имплементацију тих економских мера које ће и даље испуњавати еколошке циљеве из члана 1. и одредити допринос разних корисника воде у смислу повраћаја трошкова водоснабдевања.
- Обезбедити примену политика одређивања цена воде обезбеђењем одговарајућих подстицаја за ефикасно коришћење воде, уз одговарајуће доприносе различитих корисника воде, разврставајући их најмање на индустрију, домаћинства и пољопривреду, на основу напред наведене економске анализе, и при том узети у обзир, између осталог, социјалне, еколошке и економске ефекте повраћаја трошкова.
- Осигурати успостављање релевантних регулаторних мера у циљу успостављања или имплементације, у складу са постојећим законодавством ЕУ, контрола емисија и одговарајућих вредности емисија наведених у Директивама из члана 12 став 2, и најкасније до краја периода



од дванаест година након ступања Директиве на снагу и у циљу примене свих потребних строжијих мера.

- Покренути програме идентификације тачкастих и дифузних извора загађења свих вода према Директиви и уз мере контроле наведене у Директиви и размотрити питање доношења генерално обавезујућих правила за њихово претходно одобрење или регистрацију ако је то дозвољено законодавством ЕУ.
- За свако водно подручје или релевантни део сваког конкретног међународног водног подручја, утврдити програм мера узимајући у обзир резултате анализе предвиђене чланом 5. ради испуњења циљева из члана 4. То се може постићи упућивањем на мере проистекле из прописа за имплементацију ове директиве и које се односе на читаву територију државе чланице и, ако је потребно, могу се применити на сва водна подручја или делове међународних водних подручја унутар територије државе чланице.
- Сваки програм треба да обухвати „основне мере” и, ако је потребно, „допунске мере”.
- Осим тога, државе чланице треба да размотре да ли су потребна икаква продужења рока за постизање циљева из члана 4, односно да ли је потребно применити икаква одступања (члан 4), односно да ли постоје основи осигурања да неће доћи до кршења Директиве у складу са одредбама члана 4 став 7.
- Обезбедити спровођење истраге у случају да мониторинг или други подаци указују на то да не постоји могућност испуњења циљева из члана 4. у вези са неким водним телом; и, слично томе, предвидети одговарајуће преиспитивање и измену релевантних дозвола и одобрења и програма мониторинга, као и пооштравање стандарда квалитета животне средине или усвајање додатних мера.
- Подстицати активно учешће свих заинтересованих страна у имплементацији Директиве, нарочито у погледу израде, контроле и ажурирања планова управљања речним сливовима. За свако релевантно водно подручје, објавити и ставити на увид јавности ради давања примедби: временски оквир и програм рада за израду плана управљања речним сливом најмање три године пре почетка периода на који се почетни и сви накнадни планови односе; периодични преглед значајних проблема у управљању водама идентификованих у речном сливу најмање две године пре периода на који се план односи, и нацрт плана управљања речним сливом најмање годину дана пре периода на који се план односи; и обезбедити најмање шест месеци за било какве примедбе. На захтев, ставити на увид основе и податке коришћене за израду нацрта плана управљања речним сливом.
- Објавити планове управљања речним сливовима и њихове ажуриране верзије.
- Државе чланице треба да настоје да имају оперативан систем мониторинга којим ће показати да су способне да постигну, и да постижу, циљеве Директиве, укључујући нарочито оне из чл. 4, 7, 16. и 17.



Оквирна директива о водама успоставља оквир за управљање квалитетом вода. Међутим, с тим је повезан велики број других законских инструмената који се морају имати у виду током имплементације ове директиве. Они обухватају све директиве које се односе на сектор вода, као и следеће прописе:

- Директива о геолошком складиштењу CO<sub>2</sub> (2009/31/EЗ)
- Директива о птицама (2009/147/EЗ)
- Директива о процени утицаја на животну средину (2011/92/EЗ)
- Директива о отпадном муљу (86/278/EEЗ) (видети Одељак 4. Приручника)
- Директива о приступу информацијама о животној средини (2003/4/EЗ)
- Директива о производима за заштиту биља (91/414/EEЗ)
- Директива о извештавању (91/692/EEЗ) и Одлука (94/741/EEЗ)
- Директива о стаништима (92/43/EEЗ)
- Директива о индустријским емисијама (2010/75/EУ)
- Seveso III Директива (2012/18/EУ)
- Директива о биоцидима (98/8/EЗ)
- Уредба о регистрацији, евалуацији, ауторизацији и ограничењу хемикалија (*REACH*) (бр. 1907/2006)
- Директива о депонијама (99/31/EЗ)
- Директива о поплавама (2007/60/EЗ)
- Директива о стратешкој процени утицаја на животну средину (2001/42/EЗ)
- Директива о учешћу јавности (2003/35/EЗ)
- Директива о одговорности за животну средину (2004/35/EЗ)
- Директива 91/692/EEЗ о стандардизацији и рационализацији извештаја
- Директива (2007/2/EЗ) којом се успоставља инфраструктура просторних информација у Европској заједници (*INSPIRE*)
- Уредба о европском регистру испуштања и преноса загађујућих материја (бр. 166/2006)
- Директива о кривичним делима против животне средине (2008/99/EЗ).

Посебно релевантна питања у овим директивама тичу се њиховог утицаја на израду програма мерења унутар планова за речне сливове из Оквирне директиве о водама.

Осим тога, циљ Оквирне директиве о водама је да допуни одређен број међународних конвенција чије су стране уговорнице ЕУ, односно државе чланице и на то треба обратити пажњу приликом разматрања планова имплементације. Те конвенције обухватају:

- Конвенцију Уједињених нација о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера (одобрена од стране Савета 1995. године)
- Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских удеса (1992)



- Протокол о грађанској одговорности и накнади штете проузроковане прекограничним ефектима индустријских удеса у прекограничним водама уз Конвенцију о заштити и коришћењу прекограничних водотокова и међународних језера из 1992. г. и Конвенцију о прекограничним ефектима индустријских удеса.

*Директива 2007/60/ЕЗ Европској парламента и Савета од 23. октобра 2007. године о процени ризика од поплава и управљању ризицима од поплава*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације:

- Извршити прелиминарну процену ризика за свако водно подручје или део подручја које се налази на њиховој територији. Ту спада прикупљање информација о границама речних сливова у датом подручју, поплавама које су се раније десиле, вероватноћи будућих поплава и процењеним последицама.
- На основу процене мора се извршити категоризација речних сливова по томе да ли код њих постоји или не постоји знатан ризик од могућих поплава.
- Осигурати размену релевантних информација из прелиминарних процена ризика од поплава између надлежних органа у међународним водним подручјима.
- Израдити мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава за она подручја за која реални ризици од штете од поплава постоје или би се могли сматрати могућим.
- Осигурати размену релевантних информација о припреми мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава између надлежних органа у међународним водним подручјима.
- Успоставити планове управљања ризицима од поплава координисаним на нивоу водног подручја.
- Утврдити одговарајуће циљеве за управљање ризицима од поплава за она подручја за која реални ризици од штете од поплава постоје или би се могли сматрати могућим.
- Утврдити мере за постизање одговарајућих циљева наведених у члану 7.2.
- Размотрити све аспекте управљања ризицима од поплава у циклусу управљања ризицима од поплава, оријентишући се на превенцију, заштиту и приправност.
- Обезбедити координацију у циљу израде јединственог међународног плана управљања ризицима од поплава у међународним водним подручјима која деле државе чланице ЕУ.
- Утврдити одговарајуће кораке за координацију примене Директиве 2007/60/ЕЗ и Директиве 2000/60/ЕЗ, с нагласком на могућности унапређења ефикасности и размене информација и постизања општег заједничког деловања и користи.
- Узети у обзир еколошке циљеве из члана 4. Оквирне директиве о водама,



нарочито у оквиру израде мапа опасности од поплава и мапа ризика од поплава, као и израде планова управљања ризицима од поплава и њихове контроле.

- Ставити на увид јавности прелиминарне процене ризика, мапе опасности од поплава и мапе ризика од поплава, као и планове управљања ризицима од поплава.
- Координисати активно учешће свих заинтересованих страна из Директиве о поплавама и заинтересованих страна из члана 14. Оквирне директиве о водама.
- Подстицати активно учешће заинтересованих страна у изради, контроли и ажурирању планова управљања ризицима од поплава.

### *Директива Савета 91/271/ЕЕЗ о штељивом урбаним отпадним водама*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације Директиве о третману градских отпадних вода:

- Идентификовати осетљива и мање осетљива подручја у складу са одређеним критеријумима и преиспитати идентификацију тих подручја сваке четири године. Одговарајуће одређивање осетљивих подручја (слатководна тела, естуари и приобалне воде који су еутрофни или могу постати еутрофни ако се не предузме заштитна мера; површинске слатке воде намењене за екстракцију воде за пиће које садрже или код којих постоји вероватноћа да садрже више од 50 mg/l нитрата; подручја где је потребан даљи третман ради усклађивања с другим директивама Савета, као што су директиве о водама за рибе, о водама за купање, о водама за љускаре, о очувању дивљих птица и природних станишта итд.) је кључни задатак у имплементацији Директиве, јер карактерисање водних тела диктира врсту третмана отпадних вода који треба да се спроведе.
- Идентификовати агломерације у земљи које су обухваћене Директивом.
- Успоставити технички и финансијски програм имплементације Директиве.
- Обезбедити претходно регулисање или посебну дозволу за сва испуштања урбаних и индустријских отпадних вода из пољопривредно-прехранбеног сектора и за сва испуштања индустријских отпадних вода у градске одводне системе и постројења за пречишћавање.
- Осигурати обезбеђење система за одвођење градских отпадних вода за све агломерације с популационим еквивалентом од 2.000 или више.
- Осигурати да се обезбеди третман отпадних вода за све те агломерације на дефинисаном нивоу третмана и у утврђеном року:
  - I. Основно правило за ниво третмана је секундарни, тј. биолошки третман. Међутим, третман мора да буде строжији, тј. терцијаран, за испуштања у такозвана осетљива подручја; у таквим случајевима се, поред секундарног третмана, мора извршити елиминација нитрогена и/или фосфорних и/или свих других загађујућих материја које утичу на ква-



литет или посебно коришћење воде.

- II. За агломерације с популационим еквивалентом мањим од 2.000, али које имају систем сакупљања, мора се обезбедити „одговарајући третман“, тј. третман који обезбеђује добар квалитет реципијента воде.
  - III. Рокови утврђени за државе чланице су били крај 1998. године, крај 2000. године, односно крај 2005. године, с амбициознијим роковима за испуштања у осетљива подручја и за веће агломерације (популациони еквивалент преко 15.000).
- Осигурати да одлагање муља из постројења за пречишћавање градских отпадних вода подлеже општим правилима, регистрацији или одобрењу и увести забрану одлагања муља у површинске воде.
  - Осигурати пројектовање, изградњу, рад и одржавање постројења за пречишћавање у складу са утврђеним условима за реализацију.
  - Осигурати одговарајуће капацитете мониторинга за:
    - I. мониторинг испуштања из постројења за пречишћавање урбаних отпадних вода; и
    - II. мониторинг вода у које се испуштају отпадне воде обухваћене Директивом.
  - Осигурати да надлежни органи сваке две године јавно објављују извештаје о одлагању градских отпадних вода и муља у својим подручјима.



#### *Директива Савета 98/8/ЕЗ о квалитету воде намењене за људску потрошњу*

Кратак преглед главних обавеза држава чланица у погледу имплементације захтева директиве:

- Предузети потребне мере да вода намењена за људску потрошњу (у овом извештају „вода за пиће“) буде здрава и чиста, тј. да одговара најмање захтевима Директиве.
- Осигурати да мере предузете на основу Директиве не изазову погоршање квалитета воде за пиће, везано за здравље људи, или не повећају загађење вода коришћених за производњу воде за пиће.
- Утврдити стандарде квалитета воде за пиће за параметре наведене у Директиви и друге параметре, ако је потребно, ради заштите здравља људи.
- Осигурати испуњење стандарда квалитета воде, утврђених према члану 5. ове директиве, када се вода припрема за људску потрошњу.
- Ако се снабдевање стамбених или пословних објеката врши из дистрибуционе мреже и вода са чесме не одговара стандардима квалитета воде, државе чланице се неће сматрати да су извршиле повреду Директиве под условом:
  - да је до неусклађености дошло због дистрибуционог система у домаћинству који не спада у обавезу водоснабдевача;



- да се вода не доставља јавним установама (нпр., школама, болницама и ресторанима);
  - да су предузете одговарајуће мере за смањење или елиминацију ризика од неусклађености са стандардима квалитета (нпр., обавештење власника непокретности о могућим мерама ремедијације) и
  - да су потрошачи обавештени и посаветовани о свим могућим мерама ремедијације које треба да предузму.
- Осигурати предузимање мера за ограничење количине материја или материјала за нова постројења за припрему или дистрибуцију воде за пиће.
  - Успоставити програме мониторинга у складу са минималним захтевима Директиве.
  - Осигурати обављање редовног мониторинга квалитета воде за пиће да би се испунили захтеви Директиве и размотрити питање повезивања ове активности за потребе Оквирне директиве о водама.
  - У случају потенцијалне опасности по здравље људи од присуства материја и микроорганизама у води за пиће, за које није одређена вредност параметара, осигурати обављање додатног мониторинга тих материја и микроорганизама, по принципу „од случаја до случаја”.
  - Осигурати да се сваки пропуст испуњења стандарда квалитета воде одмах испита да би се утврдио узрок и предузеле мере ремедијације за обнављање квалитета воде.
  - У случају потенцијалне опасности воде за пиће по здравље људи, осигурати да се снабдевање забрани или ограничи или да се предузму друге потребне мере за заштиту здравља људи.
  - Обавестити заинтересовано становништво о свим изузећима одобреним према члану 3 став 2 тачка б) и обавестити их о мерама које треба да се предузму за заштиту здравља људи од неповољних утицаја контаминације воде за пиће.
  - Обавестити и посаветовати потрошаче када снабдевање водом за пиће представља потенцијалну опасност по здравље људи и (осим у безначајним случајевима неусклађености) обавестити потрошаче о предузетим мерама ремедијације.
  - Обавестити грађане погођене одступањем о одступању и условима на основу којих се оно одобрава.
  - Објављивати извештај о квалитету воде за пиће сваке три године.
  - Осигурати доступност одговарајућих и ажурираних информација о квалитету воде за пиће потрошачима.



## Референце:

1. Handbook on the Implementation of EC Environmental Legislation, 2008.
2. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/).
3. [http://ec.europa.eu/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm).
4. Task 2 – Benefits for the former Yugoslav Republic of Macedonia and other countries of SEE of compliance with the environmental acquis, Final report – Part I: General, European Commission –DG Environment 06/11347/AL, October 2007; available at: [http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/report\\_general\\_part.pdf](http://ec.europa.eu/environment/enlarg/pdf/report_general_part.pdf).
5. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on implementing European Community Environmental Law, Brussels, 18.11.2008, COM(2008) 773 final.
6. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on implementing European Community Environmental Law, COM (2008) 773 final.
7. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the application and effectiveness of the EIA Directive (Directive 85/337/EEC, as amended by Directives 97/11/EC and 2003/35/EC), Brussels, 23.7.2009, COM(2009) 378 final.
8. REPORT FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS On the application and effectiveness of the Directive on Strategic Environmental Assessment (Directive 2001/42/EC), Brussels, 14.9.2009, COM(2009) 469 final.
9. Thomas Prorok, Thomas Weninge (ed.), LOGON REPORT 2008 Impact of the European Union on Local Authorities, Guidelines for South East European Local Government Association, Vienna 2008, ISBN 978-3-901683-24-0.





Програм ПОДРШКА ЛОКАЛНИМ САМОУПРАВАМА У СРБИЈИ  
У ПРОЦЕСУ ЕВРОПСКИМ ИНТЕГРАЦИЈА

60 година

Сталне конференције градова и општина  
Савеза градова и општина Србије



Стална конференција  
градова и општина

Савез градова и општина Србије

Makedonska 22/VIII  
11000 Beograd  
Tel: 011 3223 446  
Faks: 011 3221 215  
e-mail: [secretariat@skgo.org](mailto:secretariat@skgo.org)

[www.skgo.org](http://www.skgo.org)  
[euintegracije.skgo.org](http://euintegracije.skgo.org)  
[www.facebook.com/skgo.sctm](https://www.facebook.com/skgo.sctm)  
[www.twitter.com/skgo\\_sctm](https://www.twitter.com/skgo_sctm)