NACIONALNA STRATEGIJA

ZA APROKSIMACIJU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE ZA REPUBLIKU SRBIJU

("Sl. glasnik RS", br. 80/2011)

1. UVOD

Do kraja 2011. godine, Republika Srbija će doći do prekretnice u svojim naporima u cilju pristupanja Evropskoj uniji (EU). Posle objavljivanja mišljenja Evropske Komisije (EK) o stanju spremnosti Republike Srbije za pristupanje EU, Evropski savet može da odluči da dodeli Republici Srbiji status kandidata i da otvori pregovore za pristupanje. Iako će postojati brojni faktori koji će uticati na te odluke, ipak je na administraciji Republike Srbije da pokaže potpuno razumevanje onoga što sa sobom nosi članstvo u EU i na koji način treba da se obezbedi da se preuzmu sve obaveze članstva počevši od danas pa do datuma pristupanja EU.

Politika EU na polju životne sredine (tehnički nazvana Poglavlje 27) nije nikakav izuzetak u tom smislu. Naprotiv, to poglavlje obuhvata prilično opširne delove evropskih propisa (takozvanih pravnih tekovina EU) stvaranih tokom niza decenija i postalo je globalno najkompleksniji sistem propisa u životnoj sredini. Visok stepen zaštite životne sredine predstavlja jedan od osnovnih ciljeva koji su utkani u Sporazume EU, zajedno sa načelima održivog razvoja i integracije zaštite životne sredine u sve politike. Njen unakrsni karakter je u skladu sa činjenicom da su u Republici Srbiji 43 procenata svih direktiva, uredbi i odluka koje su deo pravnih tekovina EU u nadležnosti drugih institucija, a ne Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja (MŽSRPP).

Osvrt na poslednji talas proširenja EU ukazuje na to da su pregovori u vezi sa Poglavljem 27 bili najteži. Sam obim propisa i njegov unakrsni karakter nisu jedini razlozi za to. Imajući u vidu obim problema u životnoj sredini u Republici Srbiji i stanje infrastrukture, moguće je da će ovo ujedno biti i najskuplji deo pravnih tekovina EU koji treba implementirati. Republika Srbija će morati da pregovara o brojnim prelaznim periodima kako bi rešila sve ekonomske izazove na tom putu. Ovo poglavlje ima i politički osetljive aspekte, kao na primer reakcije na prekogranično zagađenje, pitanja u vezi sa pravilima unutrašnjeg tržišta i pitanja spoljne trgovine.

Ciljevi Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju (u daljem tekstu: NEAS) su dvostruki: na prvom mestu, bavljenje pitanjima kompleksnosti svih izazova koji se odnose na primenu propisa EU iz oblasti životne sredine u Republici Srbiji i, na drugom mestu, obezbeđivanje zdrave osnove za pregovore o pristupanju u vezi sa Poglavljem 27. Cilj NEAS-a je da obuhvati sve izazove koje će proces aproksimacije postaviti pred nacionalnim zakonodavstvom (uključujući i odgovor na nedostatke sadašnjih pravnih procedura u Republici Srbiji), obimu promena koje će biti neophodne pri organizovanju i radu institucija nadležnih za životnu sredinu, kao i pristupu za prevazilaženje finansijskih nedostataka koji nastaju kao posledica "uobičajenog postupanja ili uobičajenih praksi" do potpune usklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

Izrada NEAS je bila inspirisana nedavnim proširenjem EU: postupcima vezanim za pristupanje koje su preduzele nove EU države članice, organizovanjem načina rada shodno pravilima EU, uspostavljanjem realnih scenarija za implementaciju, najboljim praksama i naučenim lekcijama kroz navedene procese. Sličnosti u političkim i ekonomskim izazovima, kao i izazovima u oblasti životne sredine koje su imale zemlje koje su se poslednje pridružile EU poslužile su kao inspiracija.

NEAS je izgrađen na rezultatima projekta koji finansira EU "Tehnička pomoć za izradu Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju (EuropaAid/127462/C/SER/RS)" (u daljem tekstu: "EAS Projekat"), ali je sada u rukama MŽSRPP, koje treba da vodi aproksimaciju koja se odnosi na Poglavlje 27, a kasnije da vodi i pristupne pregovore o istom poglavlju. Projekat je imao blisku saradnju sa MŽSRPP, kao i ostalim relevantnim institucijama, koje su obezbedile obimnu dokumentaciju koja se navodi u NEAS-u.

NEAS je izrađen na osnovu Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u EU (NPI), Nacionalnog programa za zaštitu životne sredine (NPZŽS) i Nacionalne strategije održivog razvoja (NSOR) ("Službeni glasnik RS", broj 57/08).

Predložene su tri sveobuhvatne politike kako bi se uspešno pregovaralo o Poglavlju 27 i kako bi se postigla potpuna usklađenost sa pravnim tekovinama EU što je pre moguće:

- Pravne tekovine EU treba da se odraze u propisima Republike Srbije, ni u manjoj ni u većoj meri - svaki dodatni zahtev ili strožiji standardi će biti upotrebljeni samo kada su opravdani u smislu životne sredine i ekonomskom smislu i kada nisu u suprotnosti sa propisima EU;

- Korišćenje donatorskih sredstava treba da se svede na optimalan nivo - to uključuje uspostavljanje odgovarajućih kapaciteta za iskorišćenje, tj. uspostavljanje adekvatnih institucija i mehanizama za realizaciju projekata. Uključenost privatnog sektora bi trebalo dalje podsticati kroz kreiranje pogodnih uslova za privlačenje investicija. Trebalo bi održati uravnoteženu ekonomsku strategiju koja će zauzvrat smanjiti potrebe za intervencijama iz državnog budžeta, i

- Implementaciju treba usredsrediti na zahteve EU - rad na aproksimaciji i implementaciji pravnih tekovina EU treba da bude apsolutan prioritet ispred svih nacionalnih prioriteta; finansijski i ljudski resursi treba da budu preraspoređeni kako bi se ovi uslovi ispunili, posebno kada je reč o poštovanju budžetskih ograničenja i broju zaposlenih.

Bitan element planiranja zahteva za odobrenje prelaznih perioda za pojedine direktive, kao i za planiranje troškova celokupne aproksimacije je sam datum pristupanja. S obzirom da je za određivanje preciznog datuma još uvek rano, preliminarni datum pristupanja bi mogao da bude 1. januar 2019. godine, kao što se i pretpostavlja u NEAS, i to isključivo za svrhe ekonomskog i finansijskog planiranja i za uspostavljanje linije razgraničenja za moguće prelazne periode.

I pored toga što je transpozicija pravnih tekovina EU iz oblasti životne sredine znatno uznapredovala, pravni izazovi su i dalje znatni. Pravna praksa bi trebalo da se izmeni kako bi se razdvojilo kreiranje politike od pisanja nacrta pravnih dokumenata, kao i da bi se u te procese uključile sve zainteresovane strane, kao i civilno društvo, što bi dovelo do koherentnog seta zakona u oblasti životne sredine koji treba da obezbede potpunu transpoziciju pravnih tekovina EU, a koja je istovremeno, nedvosmislena, ne previše detaljna i jasna. Osim toga, pravne tekovine EU predstavljaju cilj koji se stalno menja - nove direktive će se usvajati sve do datuma kada Republika Srbija pristupi EU, i njih će Republika Srbija takođe morati sukcesivno da transponuje.

Znatni su i ekonomski izazovi aproksimacije u oblasti životne sredine. Na osnovu stanja infrastrukture u životnoj sredini u Republici Srbiji i ekstrapolacije situacije u zemljama koje su skoro postale članice EU, procenjuje se da će ukupni troškovi za ispunjavanje svih pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine biti oko 10,6 milijardi evra (od današnjeg dana pa do 2030. godine). Najzahtevniji su sektor voda (5,6 milijardi evra), otpad (2,8 milijardi evra) i sektor industrijskog zagađenja (1,3 milijardi evra). Bitan deo troškova se odnosi na operativne troškove (OPEX), koji se ne mogu podmiriti iz međunarodnih izvora finansiranja i koji se moraju finansirati iz budžeta, sredstava privatnog sektora ili kroz naknade. Procenjuje se da će potreba za dodatnim finansiranjem iz budžeta dostići maksimum od oko 360 miliona evra tokom 2018. godine i trebalo bi ravnomerno da opada otprilike sve do 2025. godine, kada će moći da se postigne potpuna nadoknada troškova. Svi projektovani troškovi navedeni u NEAS-u biće realizovani uz uvažavanje budžetskih ciljeva, principa, procedura i pravila odgovornog finansijskog upravljanja i biće finansirani isključivo u skladu sa raspoloživim sredstvima u budžetu Republike Srbije, a kao takvi neće predstavljati eksplicitnu obavezu za budžet.

Uspešna realizacija svih ovih projekcija zasnovana je na razvoju adekvatnih ekonomskih kapaciteta u MŽSRPP i ostalim ministarstvima nadležnim za pojedina pitanja, kao i na optimalnom korišćenju ekonomskih instrumenata. Sa druge strane, direktne ekonomske koristi koje proizilaze iz usklađivanja u oblasti životne sredine tokom istog perioda bi trebalo da nadmaše troškove u iznosu od skoro 2,4 puta.

Institucionalni izazovi su takođe bitni. Aproksimacija pravnih tekovina EU bi trebalo da bude apsolutni prioritet, kao i njihova implementacija. Optimalno, nadležnosti MŽSRPP bi trebalo da obuhvate sve pravne tekovine EU, a implementacija bi trebalo da se realizuje kroz jednu izvršnu agenciju, kao što je to slučaj u mnogim zemljama EU i da se na taj način omogući da MŽSRPP poboljša propise i izradu politike. U sadašnjoj institucionalnoj strukturi Vlade, uspešna implementacija će zahtevati poboljšanje trenutne međuministarske saradnje i kanala za saradnju, što predstavlja situaciju sličnu onoj u Republici Češkoj. Struktura Radne podgrupe za Poglavlje 27, kojom predsedava državni sekretar MŽSRPP, će biti vrlo važna za ovu svrhu i može delotvorno da poveća planiranje za aproksimaciju, pruži podršku u pregovorima i koordinira implementaciju. Nju će dopunjavati radne grupe za implementaciju pojedinačnih direktiva, kojima će predsedavati uglavnom šefovi odeljenja i koji će podnositi izveštaje Radnoj podgrupi za Poglavlje 27, koji će služiti kao platforma za obezbeđivanje efikasne među-ministarske saradnje.

Na kraju pristupnih pregovora, biće dogovoren prelazni period za implementaciju direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva ("teške direktive") ili odabranih direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva. Prema sadašnjim dostupnim ekonomskim informacijama i u skladu sa njihovim daljim specifikacijama u planovima za sprovođenje posebnih direktiva i ekonomskih strategija, kandidati za prelazni period biće postrojenja za tretman otpadnih komunalnih voda, postrojenja za skladištenje otpada koja su neophodna u skladu sa Direktivom o nitratima, komunalna postrojenja za čvrst otpad i odabrana industrijska postrojenja. Za sve ostale komponente pravnih tekovina EU, biće neophodna potpuna usklađenost.

NEAS predviđa okvir za buduće radove, sa dva nivoa instrumenata za planiranje koji su očekivani: strategija za pojedinačne sektore životne sredine i planova za implementaciju posebnih direktiva. Sektorske strategije su u velikoj meri završene i planovi za sprovođenje treba da budu finalizirani pre početka pregovora o pristupanju u vezi sa Poglavljem 27, kako bi pružili neophodne informacije**1**. Ova pomenuta dva niža nivoa planiranja treba da obezbede fleksibilna i primenjiva dokumenta u poređenju sa NEAS i to je upravo i razlog zbog koga ih Vlada ne uzima u razmatranje, barem ne u ovoj fazi.

Primena propisa EU iz oblasti životne sredine u Republici Srbiji neće biti ni malo laka, niti jeftina. Isto tako, neće je biti moguće odmah realizovati. Činjenica je, da je važnije da se realizuje na ispravan način nego da ta realizacija bude brza. Uvođenje EU propisa u Republiku Srbiju ne predstavlja samo zvaničnu obavezu koju je propisao Brisel; ono predstavlja program za postizanje boljeg stanja životne sredine i boljeg kvaliteta života za sve građane Republike Srbije.

Skraćenice koje se koriste u tekstu NEAS imaju sledeće značenje:

|  |  |
| --- | --- |
| ADMIN  | Administracija  |
| AP  | Autonomna Pokrajina  |
| ATS  | Akreditaciono telo Srbije  |
| CAPEX  | Kapitalni izdaci  |
| CBA  | Kost Benefit analiza  |
| Poglavlje 27  | Poglavlje o životnoj sredini u okviru pravnih tekovina EU  |
| OCD  | Organizacije civilnog društva  |
| C&S  | Kontrola i nadzor  |
| DIS  | Decentralizovani sistem implementacije  |
| DW  | Voda za piće  |
| APŽS  | Akcioni program u oblasti životne sredine  |
| EAS  | Strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine  |
| EAS Projekat | Projekat tehničke pomoći za "Izradu nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine", EuropeAid/127462/C/RS, finansira EU  |
| EBRD  | Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj  |
| EK  | Evropska komisija  |
| ESP  | Evropski sud pravde  |
| EIA  | Procena uticaja na životnu sredinu  |
| EIB  | Evropska investiciona banka  |
| EMAS  | Upravljanje životnom sredinom i revizorska šema  |
| EPJ  | Ekonomska politička jedinica  |
| PSŽS  | Predstavnici sektora za životnu sredinu  |
| EU  | Evropska unija  |
| BDP  | Bruto domaći proizvod  |
| GHG  | Gasovi sa efektom staklene bašte  |
| GMO  | Genetski modifikovani organizmi  |
| HHI  | Prihod po domaćinstvu  |
| HR  | Ljudski resursi  |
| IED  | Direktiva o emisijama u industriji  |
| IFI  | Međunarodna finansijska institucija  |
| INSPIRE  | EU Direktiva 2007/2/EK, o opštem okviru infrastrukture za informisanje o prostoru  |
| IPA  | Instrument za predpristupnu pomoć  |
| IPPC  | Integrisano sprečavanje i kontrola zagađivanja  |
| IQ  | Upitnik o implementacija  |
| KfW  | *Kreditanstalt Für Wiederaufbau*  |
| LCP  | Velika postrojenja za sagorevanje  |
| LSU  | Lokalna samouprava  |
| MAT  | Maksimalno priuštljive tarife  |
| MPTŠV  | Ministarstvo poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede  |
| MŽSRPP  | Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja  |
| MIE  | Ministarstvo infrastrukture i energetike  |
| MSW  | Čvrst komunalni otpad  |
| NEAS  | Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine  |
| NIP  | Nacionalni investicioni plan  |
| NPZŽS  | Nacionalni program zaštite životne sredine  |
| NPI  | Nacionalni program za evropske integracije  |
| NPV  | Neto sadašnja vrednost  |
| NSOR  | Nacionalna strategija održivog razvoja  |
| OPEX  | Operativni izdaci  |
| p.e.  | Ekvivalent populacije  |
| ZJZ  | Zavod za javno zdravlje  |
| POP  | Dugotrajne organske zagađujuće materije  |
| JKP  | Javno komunalno preduzeće  |
| RGZ  | Republički geodetski zavod  |
| RHMZ  | Republički hidrometeorološki zavod  |
| SPP  | Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju  |
| SEA  | Strateška procena uticaja na životnu sredinu  |
| KEI  | Kancelarija za evropske integracije Vlade Republike Srbije  |
| AZŽS  | Agencija za zaštitu životne sredine Republike Srbije  |
| FZŽS  | Fond za zaštitu životne sredine  |
| UWW  | Komunalne otpadne vode  |
| VOC  | Isparljiva organska jedinjenja  |
| WEEE  | Otpad od električne i elektronske opreme  |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**1** *Prema Zakonu o vodama u toku je izrada Strategije upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije, koja će biti završena do januara 2012. godine, a posle javne rasprave planirano je njeno usvajanje do prve polovine 2012. godine. Strategiju usvaja Vlada na predlog MPTŠV-a*

2. OBIM I METODOLOGIJA NEAS-a

***2.1 Obim NEAS-a***

NEAS se fokusira na Poglavlje 27 pravnih tekovina EU**2** i ima za cilj da osigura da Republika Srbija bude spremna da vodi pregovore sa Evropskom komisijom i Evropskim savetom na najefikasniji način, i da ispuni svoje obaveze koje proističu iz članstva.

NEAS je uzeo u obzir sve institucije koje su u vezi sa Poglavljem 27 na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, s tim što je prioritet ipak stavljen na nacionalni nivo.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**2** *Sektor za Civilnu zaštitu prema Poglavlju 27 nije uključen u NEAS, jer on uključuje samo mere koje su u isključivoj nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova.*

***2.2 Metodologija za izradu NEAS-a***

NEAS je izrađen sa posebnim osvrtom na: Nacionalni program za integraciju Republike Srbije u EU (NPI), Nacionalni program zaštite životne sredine (NPZŽS) ("Službeni glasnik RS", broj 12/10) i Nacionalnu strategiju održivog razvoja (NSOR) ("Službeni glasnik RS", broj 57/08). Osim toga, korišćeni su i "Priručnik o implementaciji propisa iz oblasti životne sredine" kao i odgovori na Upitnik za pristupanje Republike Srbije EU (dostavljen EU 31. januara 2011. godine).

EAS projekat je održao više od 30 radionica (radnih grupa za aproksimaciju) u šest sektora životne sredine na kojima se diskutovalo o pravnom, ekonomskom i institucionalnom uređenju za sprovođenje Poglavlja 27 iz pravnih tekovina EU. Održano je 15 sastanaka platforme ravnopravnih članova koji su bili usredsređeni na tri aspekta koja međusobno povezuju sve sektore (pravni, ekonomski i institucionalni). Predstavnici relevantnih institucija, poslovnog sektora i organizacija civilnog društva (OCD) su imali svoje predstavnike na sastancima radnih grupa za aproksimaciju, kao i na sastancima platformi ravnopravnih članova.

Pravni deo NEAS je napisan tako što su pregledane tabele usklađenosti (ToC) i Upitnici za implementaciju (IQ) koje su izradili MŽSRPP i ostala nadležna ministarstva kako bi se pratio napredak u transpoziciji pravnih tekovina EU iz oblasti životne sredine. Pravna mišljenja Kancelarije za evropske integracije Vlade (KEI) su takođe uzeta u obzir, kao i najnovije presude Evropskog suda pravde (ESP). Nacionalni propisi, kako zakoni tako i podzakonska akta, su pregledani i upoređeni sa pravnim tekovinama EU. Na osnovu diskusija koje su vođene na sastancima pravne platforme ravnopravnih članova i grupa za aproksimaciju koje su organizovane u okviru EAS projekta izrađena je analiza pravnih praznina.

Pravni deo se bavi razmatranjem praksi pisanja nacrta propisa koje se široko koriste na teritoriji EU i upoređuje ih sa praksama u Republici Srbiji. Rezultati tog rada objedinjeni su u Analizi pravnih praznina.

Ekonomski deo analizira sadašnje nivoe usluge za direktive za koje su neophodna znatna finansijska sredstva i proračunava neophodne investicije (CAPEX), operativne (OPEX) i dodatne administrativne (ADMIN) troškove koji su neophodni kako bi se premostila praznina za potpunu usklađenost. Ekonomski model koji je izrađen omogućava procenu različitih ili promenljivih scenarija kako bi se identifikovao optimalni ekonomski put ka aproksimaciji. Delotvorno korišćenje ovog modela zahteva razvoj posebnih ekonomskih mera u okviru MŽSRPP i ostalih ministarstava nadležnih za pojedina pitanja.

Priprema institucionalnog dela NEAS započela je upitnikom koji je razdeljen različitim uključenim institucijama nakon čega su procenjene povratne informacije**3**. Zatim je usledila prioritizacija za sprovođenje pravnih tekovina EU, koja se zasniva na metodologiji koja je usvojena u Nacionalnom programu zaštite životne sredine.

Dva izveštaja o sadašnjem institucionalnom uređenju u Republici Srbiji su pripremljena kao podrška NEAS. Prvi izveštaj Nadležnosti institucija zaduženih za zaštitu životne sredine opisuje uređenje na osnovu činjeničnog stanja, dok drugi, Analiza institucionalnih praznina, daje preporuke za otklanjanje tih praznina.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**3** *Povratne informacije su dobijene od ograničenog broja institucija.*

3. OPIS STANJA

***3.1 Istorijat***

Republika Srbija je 22. decembra 2009. godine zvanično podnela prijavu za pristupanje EU. Ta prijava obeležava početak procesa pristupanja kroz koji će Republika Srbija prolaziti sve do članstva u EU. Bitan deo procesa pridruživanja za Republiku Srbiju jeste onaj deo koji se odnosi na usklađivanje njenih propisa, institucionalnih organizacija i radnih praksi sa zahtevima propisanim u EU propisima, koji su opšte poznati kao pravne tekovine EU.

Za zemlje koje sada imaju status zemalja kandidata, pravne tekovine EU su podeljene na trideset i pet poglavlja i pregovori se vode za svako poglavlje posebno. NEAS je usredsređena na Poglavlje 27 "Životna sredina". Ministar životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja je politički odgovorno lice za ovo poglavlje.**4**

Na osnovu iskustava deset zemalja koje su postale zemlje članice 1. maja 2004. godine i 1. januara 2007. godine, pristupni period će verovatno trajati između osam i deset godina. Dužina pristupnog perioda će zavisiti delimično od efikasnosti pregovora koje će voditi Republika Srbija sa EU, ali i delimično od političkih stavova, kako internih tako i eksternih. S obzirom na činjenicu da Poglavlje 27 predstavlja jednu trećinu pravnih tekovina EU i zahteva dosta investicija, logično je da to poglavlje zaslužuje više od prosečne političke i administrativne pažnje.

Samo za svrhe planiranja u ovom dokumentu je uzet kao mogući datum pristupanja 1. januar 2019. godine. Takođe, pretpostavlja se da će Republika Srbija dobiti zvanični status "zemlje kandidata" 1. januara 2012. godine. Posle pristupanja, Republika Srbija će biti u mogućnosti da dobije mnogo veća finansijska sredstva.**5**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**4** *Odluka o uspostavljanju koordinacionog tela za proces EU pridruživanja ("Službeni glasnik RS", br. 95/07, 5/10 i 87/10)*
**5** *To je iz razloga što po pridruživanju EU, strukturalni fondovi će biti povećani i samim tim i ukupno IFI finansiranje, domaći izvori finansiranja i kreditni rejting Srbije kao i njeni pod-nacionalni uzajmljivač će povećati pomoć kroz kreditno tržište. To je upravo zbog dvostruke sigurnosti koja se odnosi na to da će se 1) velika bespovratna finansijska sredstva za usluge infrastrukture biti nadoknađena kroz nadoknadu troškova i 2) dodatna bezbednost da će članstvo u EU i disciplina privući međunarodne kreditore. U manjoj meri, to će se primeniti za postizanje statusa zemlje kandidata.*

***3.2 Prekretnice u razvoju***

Proces stabilizacije i pridruživanja je započeo tokom 2001. godine. Nakon toga, u julu 2003. godine, Vlada je usvojila "Akcioni plan za usklađivanje propisa sa propisima EU", u kome je identifikovala opseg zakona koji treba da se usvoje u skladu sa zahtevima EU. Ovaj Akcioni plan takođe potvrđuje opravdanost usvajanja određenih zakona, institucija nadležnih za implementaciju, kao i ostalih elemenata koji su bitni za usklađivanje nacionalnog pravnog sistema sa pravnim tekovinama EU.

Narodna skupština Republike Srbije je 14. oktobra 2004. godine usvojila "Rezoluciju o pridruživanju Evropskoj uniji", propisujući po prvi put zvaničnu obavezu da se uskladi pravni sistem Republike Srbije sa pravnim tekovinama EU. Rezolucija utvrđuje da usklađivanje zakona sa pravnim tekovinama EU ima prioritet u radu Narodne skupštine. Uz rezoluciju su usvojene i posebne procedure kako bi se povećala efikasnost ovog procesa.

Najbitniji korak na putu ka pristupanju do sada je bio potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 29. aprila 2008. godine. Vlada je pokazala konstantnu posvećenost kroz izradu Nacionalnog programa za integraciju Republike Srbije u EU (NPI). Narodna skupština je usvojila NPI u oktobru 2008. godine, u okviru koga se nalazi i poglavlje 3.27 koje se bavi životnom sredinom**6**. Sve pravne tekovine EU iz oblasti životne sredine su obuhvaćene ovim poglavljem NPI, dajući detaljan pregled stanja transpozicije i implementacije, kao i plan izrade nacrta zakona, planirani institucionalni razvoj, potrebe za kadrovima i procenjeni budžet koji je neophodan kako bi se postigao zadovoljavajući rad državne uprave. NPI je ažuriran u decembru 2009. godine.

Na osnovu NPI i u skladu sa članom 64. Zakona o zaštiti životne sredine ("Službeni glasnik RS", br. 135/04, 36/09, 36/09 - dr. zakon 72/09 i 43/11 - US), MŽSRPP je pripremilo Nacionalni program zaštite životne sredine (NPZŽS), koji je Vlada usvojila 10. marta 2010. godine. NPZŽS se zasniva na principima održivog razvoja i odražava Šesti akcioni plan EU za životnu sredinu. Program je pripremljen uz donatorsku pomoć i u najvećoj meri u skladu sa NPI.

NPI se takođe odnosi na Strategiju održivog razvoja za 2008. godinu koja je bila usvojena u vreme kada je odobren NPI. U njemu se navodi da *"nije izrađena procena troškova aproksimacije u oblasti životne sredine za Republiku Srbiju",* što dalje znači da treba obezbediti procenu troškova za harmonizaciju sa zahtevima iz sektora za životnu sredinu.

Kako bi se upotpunio proces usklađivanja propisa sa pravnim tekovinama EU, i kako bi se obezbedila finansijska pomoć za zahteve transpozicije i implementacije propisa, kao i višegodišnje programiranje, pripremljena su dokumenta koja je usvojila Vlada. Ona uključuju "Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći u periodu od 2011. do 2013. godine", kao i EU planska dokumenta, među kojima je i Višegodišnji indikativni planski dokument (MIPD). Osim toga, nacrt Operativnog programa za ekonomski razvoj, koji daje okvir za planiranje i apsorpciju komponente IPA III je pripremljen i dostavljen Evropskoj komisiji (DG *Region*).

Nacionalna strategija upravljanja otpadom od 2010. do 2019. godine usvojena je u maju 2010**7**. Strategija biološke raznovrsnosti Republike Srbije za period od 2011. do 2018. godine**8,** usvojena je u 2011. godini, a Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i Strategija zaštite vazduha su u fazi izrade (očekuje se da će biti usvojene do kraja 2011. godine). Strategija upravljanja vodama na teritoriji Republike Srbije je u fazi izrade, a njeno usvajanje je planirano do sredine 2012. godine. Prvi izveštaj Republike Srbije prema okvirnoj konvenciji UN o promeni klime dostavljen je Sekretarijatu Konvencije 2010. godine, a Drugi izveštaj je u pripremi. Nacionalni plan za implementaciju Stokholmske konvencije o dugotrajnim organskim zagađujućim materijama usvojen je 2009. godine.

Kao što je već navedeno, zvanična prijava za pristupanje EU je podneta 22. decembra 2009. godine. Ovo označava početak zvaničnog procesa u okviru koga Republika Srbija ima za cilj da postane članica EU. Republika Srbija je podnela Upitnik o pristupanju 31. januara 2011. godine.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**6** *Odnosi se na članove 111 i 97 (poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda) iz SSP*
**7** *"Službeni glasnik RS", broj 29/10, 02.03.2010. godine*
**8** *"Službeni glasnik RS", broj 13/11, 01.03.2011. godine*

***3.3 Predstojeći koraci***

Put Republike Srbije ka pristupanju je ušao u ključnu fazu. Evropska komisija treba da do 12. decembra 2011. godine objavi svoje mišljenje o kandidaturi Srbije za članstvo u EU. Procene su da Republika Srbija može dobiti zvaničan status "zemlje kandidata" pre 1. januara 2012. godine.

Posle dobijanja statusa zemlje kandidata, pregovori sa EU mogu biti otvoreni. Pregovori o Poglavlju 27 mogu potrajati i nekoliko godina. Neophodno vreme će zavisiti od brzine procesa pregovora, koji je određen kapacitetom Republike Srbije da vešto predstavi svoju poziciju i da sačini koherentan zahtev za prelaznim periodom koji će biti potkrepljen dobro proučenim činjenicama.

Napredak pregovora uključuje multilateralni i bilateralni skrining posle koga će uslediti dostavljanje pozicionog dokumenta od strane Srbije. Taj dokument o stavu Srbije će razmatrati Savet EU, posle čega će objaviti svoj opšti stav. Od Srbije će se zahtevati da obezbedi dodatne informacije koje će dovesti do revidirane opšte pozicije koju će usvojiti Savet EU. Ova informacija i razmena pozicija može biti ponovljena u nekoliko navrata. Kada svi aspekti budu jasni, pregovori o poglavlju koje se odnosi na životnu sredinu mogu biti privremeno zaključeni.

Posle zaključivanja pregovora po svim poglavljima, Evropski savet odlučuje o pridruživanju. Posle pridruživanja, Republika Srbija mora u potpunosti implementirati pravne tekovine EU u skladu sa rezultatima pregovora (što uključuje i prelazne periode).

***3.4 Trenutno stanje aproksimacije, pravni, ekonomski i institucionalni aspekti***

Proces aproksimacije se sastoji od transpozicije propisa EU u propise Republike Srbije, a zatim implementacije i primene tih propisa. Implementacija zahteva izradu pod-strategije i planova koji identifikuju koji su to neophodni resursi i na koji način oni mogu biti mobilisani u cilju okončanja implementacije pravnih tekovina EU.

Za potpunu transpoziciju pravnih tekovina EU, Vlada je odredila 31. decembar 2012. godine kao ciljni datum, što je potvrđeno u NPI. Kao što se može primetiti, taj rok je znatno kraći od roka isteka šestogodišnjih uslova potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji je potpisan 2008. godine.

**3.4.1 Propisi**

Posvećenost Republike Srbije transpoziciji propisa iz oblasti životne sredine je već pomenuta, odnosno na nju se pozivalo u nekoliko tekstova:

1. U Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) - koji još uvek nije u potpunosti ratifikovan - član 72(2) navodi da aproksimacija treba da započne na dan potpisivanja SSP;

2. U Evropskom partnerstvu**9** uz dva kratkoročna prioriteta:

a. da se ubrza aproksimacija propisa i standarda pravnih tekovina EU, i

b. da se sprovedu usvojeni propisi;

3. U NPI, u skladu sa kojim rad na transpoziciji treba da bude kompletiran do decembra 2012. godine

Godišnji Izveštaj Evropske komisije o napretku Republike Srbije u procesu evropskih integracija procenjuje napredak u svim političkim oblastima. Uzimajući u obzir promene kada je reč o propisima "Izveštaj o napretku Republike Srbije za 2010. godinu"**10** primećuje da je načinjen znatan napredak u oblasti životne sredine. U njemu se ističe da ipak postoji nedostatak javnih rasprava i da kvalitet propisa treba da se poboljša. U njemu se takođe sugeriše praćenje implementacije propisa.

Godišnji Izveštaj Evropske Komisije o napretku Republike Srbije u procesu evropskih integracija, koji koristi tabele usklađenosti i upitnike o implementaciji, poredi Republiku Srbiju i EU u svakom pojedinačnom slučaju (jedna direktiva - jedan zakon).

Navedeni izveštaji ukazuju na znatne napretke koji su učinjeni na polju transpozicije pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine. Ipak, brz tempo transpozicije neminovno je ostavio trag. Brojni zakoni u oblasti životne sredine koji su usvojeni tokom 2009. godine su dopunjeni i izmenjeni tokom 2010. godine, ali bez obzira na to neke pravne praznine i dalje postoje.

Trenutno stanje transpozicije u Republici Srbiji u oblasti Poglavlja 27 je analizirano u izveštaju koji je izrađen u okviru EAS projekta u Analizi pravnih praznina, koja utvrđuje stanje transpozicije**11** i sadrži preporuke za poboljšanje prakse pisanja nacrta zakona.

Do sada je transpozicija na horizontalnom nivou, kao i u okviru sektora za hemikalije, znatno napredovala. Veliki napredak je postignut i kada je reč o sektorima za zaštitu prirode i otpad. Kada je reč o sektoru za vazduh, neke osnovne političke odluke koje se odnose na nacionalne pragove emisije moraju da se donesu pre nego što se nastave poslovi transpozicije u ovoj oblasti. Kada je reč o sektoru za vode, usvajanjem Zakona o vodama u 2010. godini ("Službeni glasnik RS", broj 30/10), transponovana je Okvirna direktiva za vode (2000/60/EC) u većoj meri. Rad na transpoziciji u sektoru za industrijsko zagađenje mora da se ažurira kako bi uključio i novu Direktivu o emisijama u industriji (2010/75/EU) koja je usvojena u decembru 2010. godine.

Iako su svi ti napori nesporni, oni su povremeno dovodili do preterane regulacije propisa i to u najvećoj meri kroz uspostavljanje procedura koje su razrađenije više nego što se to zahteva u pravnim tekovinama EU. Preterana regulacija propisa je skuplja i nije uvek bez rizika. Ugovor o funkcionisanju EU (TFEU) dozvoljava državama članicama da budu strožije nego što to nalažu pravne tekovine EU, ali zahteva od njih da te slučajeve prijave Komisiji koja će proveriti usklađenost sa propisima EU (npr. zabrana narušavanja konkurentnosti ili trgovine unutar države).

NEAS uspostavlja politike kojima treba postići potpunu usklađenost sa pravnim tekovinama EU u oblasti životne sredine, ali ne i preko toga, osim ukoliko ne postoji obavezujući razlog vezan za životnu sredinu a koji ujedno održava usklađenost sa zahtevima jedinstvenog tržišta EU.

Trenutno, propise iz oblasti životne sredine se predlažu imenovane *ad-hoc* radne grupe u okviru MŽSRPP i ostalih ministarstava nadležnih za pojedina pitanja. U radu tih grupa mogu učestvovati i druga nadležna ministarstva i zainteresovane strane. Pošto se napiše nacrt zakona, grupa ga dostavlja organizacionoj jedinici ministarstva nadležnoj za usklađivanje propisa, a zatim ministru, koji konsultuje Republički sekretarijat za zakonodavstvo, KEI, Ministarstvo finansija i ostala nadležna ministarstva, a svaka od strana ima dvadeset dana da reaguje. Posle ovih konsultacija, ministar dostavlja revidiran predlog zakona Vladi na usvajanje. Usvojeni predlog zakona Vlada prosleđuje Narodnoj skupštini.

Postoji opšte nezadovoljstvo procesom pisanja nacrta zakona. Kratki rokovi ne dozvoljavaju onima koji pišu zakone da sastave tekst koji ima zadovoljavajući kvalitet. Drugi razlozi za brigu koji se često ističu su nedovoljan broj iskusnih osoba koje pišu zakone i loša koordinacija sa zainteresovanim stranama. Kao posledica ove situacije, mnogi zakoni se moraju revidirati ubrzo posle njihovog usvajanja.

Predložena poboljšanja procesa pisanja zakona se uglavnom odnose na ulogu i način uobličavanja procesa pisanja nacrta zakona u okviru državne uprave i na pravne tehnike koje se koriste. Rad na transpoziciji je kontinuirani proces, s obzirom da će propisi EU biti usvajani i tokom pregovora za pristupanje, kao i kasnije. Stoga bi trebalo primeniti novi pristup pisanju nacrta zakona kako bi se pregledali stari zakoni, i kako bi se realizovala transpozicija koja je u toku, kao i ona koja će započeti posle pristupanja EU. Postizanje koherentnosti, stabilnosti i delotvornosti propisa predstavlja najvažniji cilj ovog procesa.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**9** *Odluka Saveta 2008/213/EZ*
**10** *Poslednji dostupan izveštaj (SEC 2010. godine) 1330 - Radni dokument zaposlenih u Komisiji "Napredak Srbije za 2010. godine" uz Komunikaciju […] COM (2010) 660)*
**11** *Datum preseka 20. novembar 2010. godine*

**3.4.2 Ekonomski i finansijski aspekti**

Pri ispunjavanju zahteva pravnih tekovina EU, Republika Srbija, a posebno MŽSRPP i ostala ministarstva nadležna za pojedina pitanja vezana za oblast životne sredine, suočavaju se sa velikim izazovima na polju ekonomije i finansija.

**3.4.3 Izgradnja kapaciteta u ekonomskom i finansijskom planiranju**

Iskustvo novih članica EU (2004. i 2007. godine) predstavlja jasan znak upozorenja šta Republika Srbija treba da izbegne. Posle pristupanja, Rumunija i Bugarska 2007. godine su počele da izdvajaju neto doprinos za budžet EU na osnovu spore mobilizacije EU bespovratnih finansijskih sredstava (grantova). To je prouzrokovano neadekvatnim finansijskim planiranjem, kao i lošim programiranjem bespovratnih finansijskih sredstava, što je dovelo do toga da je manje od 10% dostupnih sredstava povučeno tokom prve tri godine članstva, što se i navodi u najnovijem izveštaju Evrostat-a (april 2011. godine).

Ekonomski i finansijski kapaciteti za planiranje u ovom momentu su prilično loše razvijeni u okviru MŽSRPP i ostalih ministarstava nadležnih za pojedina pitanja vezana za oblast životne sredine i nisu ni blizu obima i stepena specijalizacije koja će biti neophodna za brzu i uspešnu mobilizaciju finansijskih bespovratnih sredstava EU. Dodatni kadar sa snažnim ekonomskim iskustvom će biti neophodan u okviru ministarstava kako bi se obezbedili kapaciteti za ekonomsko finansijske analize i planiranje, kao što to zahteva decentralizovani implementacioni sistem za IPA**12** III, IV i V. Ukoliko se to ne desi, smanjiće se i usporiti efikasnost mobilizacije bespovratnih finansijskih sredstava i neophodna naknada troškova kroz naknade koje plaćaju korisnici kao i kroz ekonomske instrumente. Imajući u vidu visinu tih sredstava, oportunitetni trošak neefikasnosti u ovim oblastima za Republiku Srbiju može da bude prilično visok.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**12** *IPA je "instrument za predpristupnu pomoć".*

**3.4.4 Troškovi aproksimacije**

Usvajanje pravnih tekovina EU, a posebno njihova implementacija, iziskuju znatne investicije u infrastrukturu tokom dužeg vremenskog perioda.**13**

Trošak aproksimacije**14** je trošak Republike Srbije za usvajanje pravnih tekovina EU, koji ne treba mešati sa ukupnim izdacima u životnoj sredini u Republici Srbiji, a koji uključuje komponente nastale usled nacionalnih politika. Vreme koje je potrebno Republici Srbiji da postigne potpunu usklađenost sa pravnim tekovinama EU je određeno pojedinim ograničavajućim faktorima, koji se odnose na:

- Trenutno stanje infrastrukture u životnoj sredini i početne nivoe usluga;

- Pristupačnost cene na nivou korisnika, što određuje iznos troškova koji se može nadoknaditi od krajnih korisnika;

- Pristupačnost na nacionalnom nivou, koja predstavlja procenat bruto domaćeg proizvoda (BDP) koji Republika Srbija može da izdvoji za projekte u životnoj sredini;

- Kapacitet administracije da efikasno uokviri u zakone, a zatim i u finansijskom smislu isplanira i optimalno programira sve dostupne finansijske resurse.

Prvi korak, zapravo kamen temeljac, svake strategije jeste procena troškova. Oni su proračunati kroz:

- Sakupljanje dostupnih podataka i studija (vidi prilog 2), kako nacionalnih tako i međunarodnih, i njihove obrade kroz troškovno/finansijski model koji omogućava analizu osetljivosti na promene ciljnih datuma za potpunu usklađenost sa pravnim tekovinama EU;

- Nastali višegodišnji tokovi troškova su diskontovani na vrednosti u evrima za 2010. godinu. To je neto sadašnja vrednost (NPV), što predstavlja standardnu praksu za eliminaciju vremenskih distorzija. Odabrana stopa otpisa od 5% odgovara onoj koja se koristi na velikim infrastrukturnim projektima u EU.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**13** *Svi projektovani troškovi će biti realizovani uz uvažavanje budžetskih ciljeva, principa, procedura i pravila odgovornog finansijskog upravljanja, definisanih Zakonom o budžetskom sistemu, kao i uz uvažavanje prioriteta Vlade u kratkom, srednjeročnom i dugoročnom periodu.*
**14** *Troškovi aproksimacije koji su predviđeni predstavljaju najbolju procenu koja se zasniva na postojećim informacijama i prognozama za širok spektar makro-ekonomskih i socio-ekonomskih parametara. Predmetna procena se uvek može modifokovati i njeno svojstvo je da samo ilustruje razumni red veličina.*



Slika 1: Troškovi aproksimacije u milionima € otpisani po stopi od 5%

Rezultati su rezimirani na slici 1 za CAPEX, OPEX i ADMIN. CAPEX - oni predstavljaju neophodne kapitalne troškove, OPEX su svi operativni izdaci, uključujući zamenu i održavanje CAPEX, a ADMIN uključuje sve troškove koji su vezani za povećanje broja zaposlenih, uključujući plate, sve prateće doprinose, režije, potrebe obuke kao i neophodne tehničke studije.

Ukupni troškovi aproksimacije, koji se sastoje od tri gore navedene komponente, procenjeni su na 10,6 milijardi evra.

Proračuni troškova su se u velikoj meri usredsredili na "direktive za koje su neophodna znatna finansijska sredstva", a to su direktive o:

1. komunalnim otpadnim vodama (UWW) (91/271/EEC);

2. vodi za piće (DW) (98/83/EC);

3. nitratima (91/676/EEC);

4. čvrstom komunalnom otpadu (MSW) koja zamenjuje direktive o deponijama (1999/31/EC), ambalaži (94/62/EC), otpadu od električne i elektronske opreme (WEEE) (2002/96/EC) i Direktivu o baterijama (2002/95/EC);

5. velika postrojenja za sagorevanje (LCP) (2001/80/EC) koja uključuje i termoelektrane (TPP) i toplane.

One zajedno iznose 8,7 milijardi evra, ili skoro 83% ukupnih troškova aproksimacije. Prve tri su u sektoru za vode, četvrta u sektoru za otpad i u skladu sa novom Direktivom o industrijskim emisijama, peta je sada u sektoru za industrijsko zagađenje i sektoru za buku.



Kao što je to čest slučaj sa pitanjima životne sredine, ove direktive imaju uticaj na više od jednog sektora. Deo problema u Sektoru za industrijsko zagađenje i buku je, na primer, rešen od strane MSW, ili Direktivom o komunalnim otpadnim vodama.

To je razlog zbog koga je standardna praksa usredsređivanje na direktive za koje su neophodna znatna finansijska sredstva i na proračun onoga "što je preostalo" za posebne sektore.

Neki od procenjenih administrativnih troškova za sektore životne sredine će biti na horizontalnom sektoru. Precizniji proračun administrativnih troškova može da se uradi onda kada institucije koje se bave raznim pitanjima koja se odnose na aproksimaciju budu jasnije definisane. Za potrebe NEAS-a, ti troškovi su procenjeni na osnovu prethodnog iskustva u drugim tranzicionim ekonomijama. Najveći trošak će biti u sektoru za vode, i iznosiće 5,6 milijardi evra**15**, zatim u sektoru za otpad - 2,8 milijardi evra, i sektoru za industrijsko zagađenje i buku - 1,3 milijardi evra.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**15** *Procena troškova urađena na osnovu do sada raspoloživih podataka i predstavlja okvirnu vrednost. Tokom izrade Strategije upravljanja vodama dobiće se precizniji podaci za sektor voda.*



Ukupni trošak je 1,400 evra/po glavi stanovnika, nešto viši od proseka od 1,150 evra/po glavi stanovnika (u evrima za 2010. godinu) koji je procenila EU za prethodni talas zemalja pristupnica. To odražava nizak nivo postojeće infrastrukture i standardnih usluga na polju voda, posebno komunalnih otpadnih voda, za koje će biti neophodne znatne investicije kako bi se postigli nivoi koji su navedeni u pravnim tekovinama EU.

Instrument modela daje pregled godišnjih troškova za investicije (CAPEX), i troškova poslovanja i upravljanja (OPEX) i administrativnih troškova (ADMIN). Ti troškovi su višegodišnji stvarni neotpisani troškovi u evrima za 2010. godinu.



Ovi tokovi su izračunati uzimajući u obzir kratkoročne investicije za koje su preuzete obaveze (implementacija Nacionalne strategije upravljanja otpadom ima veliki uticaj) i sekvencijalne distribucije kojom se izbegava da OPEX premaši ograničenja priuštljivosti cena. Najviši godišnji troškovi su između 1,1 i 1,4 milijardi evra za period od 2019. do 2023. godine. Pretpostavlja se da će 2019. godina biti prva godina članstva Republike Srbije u EU, kada se može očekivati veća podrška EU, a takođe i povećanje investicija.

**3.4.5 Koristi od aproksimacije**

Političke implikacije pridruživanja EU i opšti ekonomski uticaji nisu predmet NEAS. Ono što se obračunava u ovom delu jeste direktna ekonomska korist za Republiku Srbiju od primene pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine.

Čista životna sredina ne predstavlja luksuz kome zemlje kandidati moraju da se izlože. Niži standardi životne sredine i prevelika odlaganja u uvođenju zahteva pravnih tekovina EU nose skrivene *ekonomske troškove* za društvo koji moraju da se obračunaju. Izbegavanje tih "skrivenih troškova" je slično zanemarivanju održavanja i zamene sredstava i nekompatibilno je sa osnovnim načelom "održivosti".

Osnovne koristi primene pravnih tekovina EU su:

1. Izbegavanje štete po život (smanjena stopa smrtnosti);

2. Izbegavanje štete po zdravlje (smanjena stopa oboljevanja);

3. Izbegavanje štete po imovinu i poljoprivrednu proizvodnju i

4. Koristi po ekosistem.

Primenjena je sledeća metodologija za obračun koja se zasniva na standardima prakse koji su proizašli iz iskustva na ovom polju:

- Analiza je realizovana kroz korišćenje kombinacije prethodnih tehnika, primene parametara testiranih u privredama koje su naprednije od domaće, kroz "jednačinu transfera koristi" tamo gde nije bilo dostupnih podataka za Republiku Srbiju;

- Parametri Funkcije Doza-odgovor su uzeti iz dokumenta "Procena troškova u životnoj sredini i investicioni plan (ECAIP)", studije koja je izrađena za Rumuniju u 2005. godini i prilagođena uslovima u Republici Srbiji za 2010. godinu;

- Koristi su obračunate za isti period kao i troškovi od 2011. do 2030. godine, iako će one nastaviti da se povećavaju, dok će se troškovi smanjivati kada se okonča investiciona komponenta.





Ova konzervativna procena ukazuje na to da će tokom perioda do 2030. godine, koristi nadmašiti troškove za otprilike 2,4 puta.

Trebalo bi imati u vidu da iako opšti proračun koristi ima jaku naučnu osnovu, njegova distribucija u različite sektore životne sredine je otvorena za eventualne izmene zbog razlike u metodologiji proračuna troškova (na osnovu CAPEX/OPEX) i koristi (na osnovu onih odgovornih funkcija koje pretenduju da se usredsrede na oblast zaštite vazduha).

**3.4.6 Institucije**

Nadležnost za pravne tekovine EU u oblasti životne sredine je podeljena između nekoliko ministarstava. Na osnovu dodeljenih direktiva, MŽSRPP je direktno odgovorno za otprilike 57% pravnih tekovina EU, uz ostalih 43% koje su razdeljene između pet ministarstava:

- Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede;

- Ministarstva zdravlja;

- Ministarstva za infrastrukturu i energetiku;

- Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja i

- Ministarstva unutrašnjih poslova.

Pored toga, Ministarstvo finansija ima indirektnu ulogu u implementaciji pravnih tekovina EU, jer se one moraju finansirati. Osim toga u skladu sa nacrtom Zakona o javnim komunalnim preduzećima, jedno od ministarstava će biti kompetentno za aktivnosti javnih komunalnih preduzeća (JKP). Sadašnji predlog je da kompetentno ministarstvo bude MŽSRPP, ali se još uvek čeka na odluku Vlade.

Ne postoje "fizičke praznine" u trenutnom institucionalnom uređenju, s obzirom da su nadležnosti dodeljene institucijama za svaku uredbu, direktivu i odluku EU (osim za one koje su relativno nebitne, u srpskom kontekstu, Direktiva 2000/59/EZ u vezi sa lučkim uređajima za prihvat otpada koji stvaraju brodovi i ostatka tereta).

Osnovna poteškoća jeste broj zaposlenih u sadašnjem institucionalnom uređenju koji bi trebalo da bude značajno povećan u predstojećem periodu. Međutim, uvažavajući sadašnja budžetska ograničenja, racionalizacija i prioritizacija korišćenja zaposlenih mogu da pomognu u rešavanju ove poteškoće.

U sadašnjem stanju transpozicije direktiva, prenos odgovornosti za implementaciju nije uvek najjasniji. Važna stvar u tom smislu je uspostavljanje sistema za trgovinu kvotama emisije gasova sa efektom staklene bašte (GHG) gde tek treba da se odrede nadležni organi.**16** Ovaj, ali i drugi slučajevi, opisani su u sektorskim strategijama.

Trenutna koordinacija između ministarstava se realizuje kroz rad Radne podgrupe za Poglavlje 27, kojom predsedava državni sekretar MŽSRPP. Sastanci Radne podgrupe se održavaju po potrebi, a na inicijativu resornog ministarstva.

Činjenica da ne postoje "fizičke praznine" znači da sadašnje institucionalno uređenje može da obezbedi implementaciju pravnih tekovina EU, ali ukoliko bude odlučeno da se ovaj uređenje izmeni (bez institucionalnih promena), moraju se realizovati i značajne promene u oblasti tzv. "mekih veština". Zapravo, sve institucije koje su uključene trebalo bi da prepoznaju sebe kao deo tima koji zajedno radi u cilju uspešnih pregovora i aproksimacije Poglavlja 27. Ovakav duh se mora razviti i negovati po hijerarhiji MŽSRPP, zajedno sa ostalim uključenim ministarstvima i institucijama, posebno putem programa radne Podgrupe za Poglavlje 27. Oblasti koje treba poboljšati su:

- efektivno delegiranje nadležnosti i odgovornosti;

- upravljanje raspoloživim resursima u okviru institucija;

- koordinacija i saradnja između institucija;

- komunikacija između i unutar institucija;

- izbegavanje preklapanja između postojećih nacionalnih propisa i onih kojima se transponuju pravne tekovine EU;

- sistem za upravljanje ljudskim resursima;

- transparentnost u određivanju budžeta za institucije i

- fleksibilnost u dodeli kadrova kako bi se odrazili prioriteti koji se menjaju.

Posebni zahtevi su detaljnije izloženi u sektorskim strategijama i uobličeni su u opštu institucionalnu strategiju (Deo 4.3).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**16** *Direktiva 2009/29/EZ*

4. STRATEŠKI PRAVAC

Opšti strateški cilj Republike Srbije je da postane član EU. Kako bi postigla ovaj cilj, Republika Srbija mora da završi proces aproksimacije kroz transpoziciju, implementaciju i primenu svih poglavlja pravnih tekovina EU, uključujući i Poglavlje 27 koje se odnosi na životnu sredinu.

Aktivnosti koje se odnose na transpoziciju, implementaciju i primenu na putu ka članstvu u EU zahtevaju strateški pravac. Ovo poglavlje NEAS definiše sveobuhvatne politike koje su predložene za svaki korak i svaku odluku koja se donese tokom procesa aproksimacije. U okviru tih politika, uspostavljen je ograničen broj strateških ciljeva.

Ciljevi ovih politika su srž NEAS-a. NEAS daje prikaz svih operativnih okvira koji su neophodni za pregovore Republike Srbije za članstvo u EU i opravdanost tranzicionih perioda koji su neophodni za resor životne sredine.

Prilog 3 NEAS sadrži "Stratešku piramidu aproksimacije" koja pokazuje, u opadajućem rasporedu, različite nivoe grupisanja u okviru NEAS.

***4.1 Opšta strategija***

Opšta strategija procesa aproksimacije prati glavne korake koji su prethodno utvrđeni u NPI i NPZŽS. NEAS takođe prihvata izjavu o misiji, viziji i vrednostima**17** MŽSRPP-a**18** koja je prvi put navedena u 2005. godini.

Misija je "implementacija propisa Republike Srbije iz oblasti životne sredine u smislu nacionalnih prioriteta za sadašnje i buduće generacije".

Vizija je "biti kompetentan, pouzdan i da nacionalni organi vode brigu o životnoj sredini u Republici Srbiji u potpunoj harmonizaciji sa principima životne sredine EU".

U Strategiji komunikacije, koja obuhvata period od 2005. do 2007. godine i koja je izrađena na osnovu sopstvene misije i vizije, MŽSRPP teži da obezbedi što transparentniju organizaciju, uz poboljšanu eksternu i internu komunikaciju, a u skladu sa politikama EU iz oblasti životne sredine sa organizacionog, zakonskog i proceduralnog stanovišta. MŽSRPP izražava svoje vrednosti kroz nameru da radi uz "otvorenost, kompetentnost i transparentnost".

NEAS ima za cilj da pruži podršku Vladi u njenom cilju da realizuje aproksimaciju sa pravnim tekovinama EU. Preporučuje se da Vlada usvoji tri osnovne strateške politike. Te politike su posebno važne u resoru životne sredine, ali su zapravo primenljive za sve pravne tekovine EU. Poštovanje navedenih politika, obezbediće jasan pravac i koristi po zemlju. One su date u tabeli 5 koja sledi:



Ove tri politike su vodeći i sveobuhvatni strateški koncepti NEAS. Sve druge strateške ideje i akcije u oblasti životne sredine treba da se tumače u skladu sa ovim principima.

Zapravo, svim državama u procesu pristupanja su neophodna veoma obimna finansijska sredstva za implementaciju pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine. Kroz EU i ostale donatorske fondove mogu se dobiti bespovratna finansijska sredstva i krediti. Povlačenje sredstava ipak zahteva institucionalna, administrativna i pravna uređenja koja dobro funkcionišu.

Ova strategija doprinosi ispunjenju ovih uslova kroz uspostavljanje brojnih ključnih ciljeva i neophodnih sredstava za njihovo postizanje (videti Tabelu 6).



Kada je reč o strateškim ciljevima institucionalnog uređenja, generalno se smatra da je prikladnije da ministarstva budu uključena samo u "politička" i zakonodavna pitanja, a da implementaciju propisa realizuju druge institucije. "Politička" pitanja u ovom kontekstu obuhvataju izradu strategija, programa (uključujući investicione programe), planova i standarda koje treba da usvoji Vlada. Implementacija je vezana za aktivnosti kao što su monitoring, izdavanje dozvola, primenu i komunikaciju (kampanje).

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**17** *"Strategija komunikacije" - dijalog za period od 2005. do 2006. godine, Poboljšanje upravljanja životnom sredinom Direkcija za zaštitu životne sredine, SIDA, Maj 2005. godine*
**18** *Izrađena od strane prethodnika MŽSRPP, Direkcije za zaštitu životne sredine u okviru Ministarstva nauke i zaštite životne sredine.*

***4.2 Vremenski okviri za NEAS***

Kao što je ranije opisano, različiti rokovi za aproksimaciju su bili uspostavljeni u NPI, SSP i ostalim političkim dokumentima. Period od 6 godina od potpisivanja SSP (28. april 2008. godine) je najrelevantniji. Svi doprinosi u transpoziciji i implementaciji sadašnjih pravnih tekovina EU su dobrodošli. U stvarnosti, biće neophodan duži vremenski period za kompleksnije zadatke (uključujući, ali se ne ograničavajući samo na direktive za koje su neophodna znatna finansijska sredstva), kao i nove pravne tekovine EU, na kojima bi rad trebalo da se nastavi između 2014. godine i datuma pridruživanja EU, a u slučaju tranzicionih perioda čak i posle očekivanog datuma pridruživanja.

S obzirom na gore pomenute perspektive, NEAS identifikuje sledeća tri vremenska perioda:

- Kratkoročni (do 2014. godine);

- Srednjoročni (od 2015. do 2018. godine) i

- Dugoročni (od 2019. do 2030. godine).

Tri različita vremenska razdoblja će uspostaviti ritam sektorskih strategija i planova za implementaciju posebnih direktiva: kratkoročni (period od 2011. do 2014. godine), srednjoročni (period od 2015. do 2018. godine) i dugoročni (posle pridruživanja). Transpozicija će suštinski biti završena tokom kratkoročnog perioda.

Rok do 2012. godine koji je uspostavljen za transpoziciju u NPI bi trebalo da se produži na 2014. godinu, kako bi se obezbedilo vreme za ponovnu procenu dodeljenih odgovornosti, osigurala zajednička kompatibilnost između najbitnijih zakona u životnoj sredini i kako bi se popunile preostale eventualne zakonske praznine. Produženi rok bi trebalo reflektovati u odnosu na sve nove pravne tekovine EU koje su usvojene ili koje su u fazi usvajanja. Period od 2011. do 2014. godine smatra se kratkoročnim periodom, jer bi do kraja tog perioda transpozicija pravnih tekovina EU trebalo da bude završena, a aktivnosti koje se odnose na primenu i sprovođenje zakona bi trebalo da budu u početnoj fazi. Može se očekivati da implementacija i primena mogu u potpunosti biti realizovane pre 2019. godine i zato se ovaj period od 2015. do 2018. godine smatra srednjoročnim periodom.

Krajnji period od 2019. do 2030. godine je označen kao dugoročni period sa glavnim dodatnim aktivnostima na polju investicija kako bi se završila implementacija direktiva za koje su potrebna znatna finansijska sredstva, posebno Direktiva o tretmanu komunalnih otpadnih voda.



5. STRATEGIJA ZA APROKSIMACIJU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

U ovom poglavlju, detaljno je prikazan pristup aproksimaciji s osvrtom na tri radne komponente - pravnu, ekonomsko-finansijsku i institucionalnu, kako bi se prvenstveno opisale glavne orijentacije u tim kontekstima, a zatim formulisale konkretne aktivnosti koje treba da se preduzmu na kratkoročnom, srednjoročnom i dugoročnom planu.

***5.1 Strategija za pravnu aproksimaciju***

Postoje dva pitanja koja treba uzeti u obzir u vezi sa transpozicijom, tj. pisanjem nacrta i usvajanjem propisa koji su u skladu sa zahtevima pravnih tekovina EU:

1. Na koji način organizovati proces transpozicije i

2. Na koji način osigurati da se *de jure* i *de facto* ispune zahtevi pravnih tekovina EU.

Tradicionalna tendencija pisanja predloga zakona u Republici Srbiji (ali ne isključivo i samo u Republici Srbiji) jeste težnja da se zakonom obuhvate svi mogući slučajevi. Međutim, cilj da se postigne iscrpnost propisa se pokazao nepouzdanim. Ravnoteža se mora naći između opštih zahteva koji se nalaze u propisima i zahteva posebnih slučajeva koji se nameću u skladu sa dobrim praksama ili sudskim odlukama. Institucionalno odvajanje kreiranja politika od pisanja nacrta propisa, kao izvršnih zadataka, dovelo bi do poboljšanja u praksi i posvećenja veće pažnje izradi propisa.

Mora se prekinuti praksa pisanja nacrta podzakonskih akata posle usvajanja zakona dok su postojeća podzakonska akta i dalje na snazi, kako bi se izbegao dug tranzicioni period pre potpune i delotvorne implementacije novih zakona i definisanih institucionalnih uređenja. Time bi se eliminisala stalna potreba za izmenama i dopunama zakona koje se dešavaju u periodu pripreme podzakonskih akata. To bi u znatnoj meri poboljšalo jasnost, tačnost i predvidivost propisa za ciljnu grupu i društvo uopšte.

Sa stanovišta aproksimacije, pravna sigurnost predstavlja primarni kriterijum za usklađivanje pravnih tekovina EU. U slučaju eventualne neusklađenosti propisa sa ustavom, nedoslednosti ili kolizije sa ostalim propisima koji mogu biti precendentni, ne može se smatrati da su pravne tekovine EU u potpunosti transponovane.

**Predložene radnje**

*Kratkoročni plan za period od 2011. do 2014. godine*

- Sve pravne tekovine EU bi trebalo da budu transponovane u kratkom roku.

- Sadašnji propisi bi trebalo da budu detaljno pregledani kako bi se utvrdile sve neusklađenosti sa pravnim tekovinama EU.

- Trebalo bi da se izradi i implementira Vodič za aproksimaciju u oblasti životne sredine (koji bi sadržao sve kratkoročne aktivnosti koje su dole navedene).

- Izrada politika bi trebalo da bude odvojena od pisanja nacrta zakona, a ujedno treba da mu prethodi. Osobe i institucije odgovorne za kreiranje politike trebale bi da uzmu u obzir dostupne mogućnosti primene i da izaberu najpogodniju, a takođe bi trebalo i odabrati odgovarajuće mehanizme za primenu i sprovođenje. Posle toga bi trebalo početi sa pisanjem nacrta zakona.

- Zainteresovane strane bi trebalo da budu konsultovane u ranoj fazi kako bi se oni koji su zaduženi za pisanje politika i pisanje nacrta zakona detaljnije upoznali sa suštinom problema. Pored toga, zainteresovane strane će biti uključene u pisanje propisa. Diskusije o promenama dovode do većeg stepena prihvatanja od strane zainteresovanih strana.

- Zakoni bi trebalo da se pišu istovremeno sa podzakonskim aktima. Tako bi se izbegle sve neusklađenosti, kao i nepotrebni propisi.

- Krajnji nacrt propisa bi trebalo da prođe nekoliko testova kvaliteta; one koji se odnose na usklađenost sa pravnim tekovinama EU, zatim testove koji se odnose na usklađenost sa utvrđenim politikama, i na kraju test čisto pravnog karaktera.

- Obrazloženje zakona treba da sadrži osnovne principe zakona i procenu njegovog uticaja i kvaliteta, kao i da pokaže da će zakon i njegova primena *de jure* i *de facto* primeniti pravne tekovine EU.

- Eventualno redefinisanje politika, kao i izmene i dopune zakona, treba zasnivati na informacijama proisteklim iz adekvatnog praćenja primene zakona.

*Srednjoročni plan za period od 2015. do 2019. godine*

- Kroz transpoziciju će se nastaviti sa premošćivanjem preostalih pravnih praznina.

- Zakon o zaštiti životne sredine bi trebalo da bude revidiran u smislu ciljeva i veze sa ostalim zakonima iz oblasti životne sredine, kao potencijalno sredstvo za institucionalnu reformu.

***5.2 Strategija za ekonomsku i finansijsku aproksimaciju***

Kako bi se definisali mehanizmi finansiranja potrebni za realizaciju višegodišnjih tokova troškova prikazanih u odeljku 2.4.2, preduzeti su sledeći koraci:

- obračun komponente nadoknade troškova, tj. iznos troškova koji se može nadoknaditi od krajnjih korisnika. Ovo zahteva prethodni proračun ograničenja po pitanju priuštljivosti cena;

- Procena razumnih tranzicionih perioda za punu usklađenost sa pravnim tekovinama EU;

- Definisanje izvora finansiranja;

- Obračun finansijske praznine ("finansijski gep") i

- Oblikovanje plana za finansiranje finansijske praznine.

Finansijska praznina nakon nadoknade troškova mora biti pokrivena iz miksa instrumenata, uključujući:

- Bespovratna sredstva EU, IPA fondova tokom kandidature i strukturalnih fondova nakon punog članstva;

- Finansijske institucije (*Kreditanstalt Für Wiederaufbau* (KfW), Evropsku banku za rekonstrukciju i razvoj (EBRD), Evropsku investicionu banku (EIB) i ostale);

- Direktnu podršku od strane donatora projekata uključujući projekte tehničke pomoći;

- Industrije/Komercijalne direktne investicije i privatne investitore;

- Javni sektor, uključujući centralni budžet; budžete lokalne samouprave; ekonomske instrumente, npr. Fond za zaštitu životne sredine Republike Srbije (FZŽS), budžetski fond za vode Republike Srbije i budžetski fond za vode Autonomne pokrajine Vojvodine.

**5.2.1 Ograničenja priuštljivosti cena**

Ograničenja priuštljivosti cena limitiraju iznose troškova koji se mogu nadoknaditi od krajnjih korisnika kroz naplatu tarifa i ostalih naknada ("Povraćaj troškova").

Posle potpune usklađenosti i u skladu sa principom "zagađivač plaća", nadoknada troškova bi trebalo da bude 100%. Do tada, nadoknada troškova trebalo bi barem da pokrije OPEX troškove, kako se ne bi doveli u pitanje kapaciteti za privlačenje bespovratnih finansijskih sredstava (jer su samo investicioni troškovi prihvatljivi i projekti moraju biti finansijski održivi) i kako bi se dobila podrška od međunarodnih finansijskih institucija (IFI).

Proračun za naknadu troškova uključuje:

- Sakupljanje podataka o prihodu po domaćinstvu (HHI) raspoređen na decile prihoda**19**;

- Projektovanje tih podataka u skladu sa očekivanim rastom BDP i podešavanje indeksa kako bi se opravdao tipično brži rast prihoda domaćinstava nego BDP;

- Procenu industrijske/komercijalne komponente;

- Proračun sadašnjeg nivoa priuštljivosti koji se koristi za plaćanje komunalnih usluga - ovaj deo se odnosi na postojeći sistem i nije pogodan za očekivane aproksimacione izazove i

- Proračun komponente neiskorišćene priuštljivosti koji se potom može mobilisati za podršku aproksimativnim izazovima (tj. stopa mobilizacije komponente nadoknade troškova).

Rezultati ovih analiza su rezimirani u pojednostavljenom formatu u tabeli 8.



Ono što je maksimalno raspoloživo za nove investicije i njihove OPEX je zasnovano na prosečnim prihodima domaćinstava.

U uslovima NSV nadoknada troškova će iznositi 5,7 milijardi evra. Ukupni troškovi se procenjuju na 10,6 milijardi evra (vidi tabelu 2.4.2). Komponenta koja se odnosi na nadoknadu troškova iznosi 54,4% od svih aproksimacionih napora.

Slika je u skladu sa značajem koji je primećen i u drugim zemljama u tranziciji. Trebalo bi primetiti da su ograničenja za nadoknadu troškova znatna na nivoima priuštljivosti nižim od prosečnih. To ukazuje da će biti neophodno da se primene blok ili progresivne tarife u procesu postizanja tarife za potpunu nadoknadu troškova, kako bi se izbegao kolaps kapaciteta za naplatu prihoda na nivou JKP.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**19** *10% dela od 10% najbogatijeg do 10% najsiromašnijeg*

**5.2.2 Određivanje ciljnog datuma za potpunu usklađenost**

Kako bi se moglo planirati realno postizanje potpune usklađenosti sa direktivama za koje su neophodna znatna finansijska sredstva i kako bi se identifikovale one direktive za koje će morati da se zahtevaju prelazni periodi, pripremljen je model instrumenta. Sledeći parametri su integrisani u pomenuti model:

- Višegodišnji tokovi troškova na osnovu direktive /sektora;

- Potencijalna višegodišnja nadoknada troškova na osnovu direktive/sektora;

- Pretpostavke koje se odnose na makroekonomske i socio-ekonomske parametre;

- Stopa mobilizacije za nadoknadu troškova;

- Pretpostavke koje se odnose na stopu mobilizacije EU bespovratnih finansijskih sredstava i donatorskih finansijskih sredstava;

- Projekcija domaćih finansijskih resursa;

- Projekcije koje se odnose na finansijska sredstva od IFI, ostalo projektno finansiranje i privatne investicije i

- Drugi tehnički parametri koji su neophodni kako bi model mogao da funkcioniše.

Posebne pretpostavke koje su sačinjene za svaku direktivu/skup direktiva su dostupne u tehničkoj dokumentaciji i zasnivaju se na višestrukim izvorima podataka.

Model instrumenta je dizajniran tako da uskladi sve tokove u zavisnosti od samih ulaznih podataka, do ciljnih datuma za potpunu usklađenost.

Gde god je to bilo moguće uzeti su u obzir akcioni planovi postojećih nacionalnih strategija (npr. za otpad i energetiku). Kada takvi akcioni planovi uključuju periode koji nisu usklađeni sa ograničenjima priuštljivosti za OPEX (Otpad), ili su čak strožiji od onih koji su dati za države članice EU (LCP Direktiva), ciljni datumi su produženi kako bi se obezbedili prihvatljivi i razumni implementacioni periodi sa ekonomske tačke gledišta.

Ova analiza osetljivosti je izrađena kako bi se odredili razumni prelazni periodi za potpunu usklađenost različitih direktiva/sektora. Očekuje se da će, kao što je to bio slučaj u prethodnim pridruživanjima, prelazni periodi biti odobreni samo u slučaju direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva. U tabeli 9, koja sledi, prikazani su rezultati koji se odnose na ove direktive. Direktiva o vodi za piće (98/83/EC) nije na ovom spisku, jer je za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU neophodno da se ispune samo standardi vezani za kvalitet i očekuje se da će se to desiti pre pridruživanja.



**5.2.3 Uticaj na Republiku Srbiju**

Uticaj na Republiku Srbiju, tj. teret aproksimacije je procenjen sa stanovišta:

- Potrošača, kako domaćinstava tako i industrijskih/komercijalnih potrošača i

- Republike Srbije u celini, kroz merenje dodatnog BDP koji se mora izdvojiti za aproksimacione napore.

Trebalo bi primetiti da pozitivni indirektni ekonomski uticaji, tj. veći rast BDP na račun pristupanja EU tržištu pod povoljnim uslovima, koji su procenjeni u drugim studijama na otprilike 2% dodatnog rasta BDP na godišnjem nivou, nisu uključeni u NEAS.

Koristi od usklađenosti su proračunate u delu 2.4.2.3 i ne bi trebalo da budu zanemarene kao "neopipljive" jer su to pozitivni uticaji koji su testirani u Sjedinjenim Američkim Državama i Zapadnoj Evropi tokom dužeg vremenskog perioda. One predstavljaju bitan deo procesa ekonomske procene na svim velikim infrastrukturnim projektima.

*Teret za potrošače*

Kapacitet plaćanja za OPEX je prikazan u tabeli koja sledi. OPEX je limitiran onim što je priuštljivo na nacionalnom nivou. To je jedno od "ograničenja" koje je gore definisano.

To znači da je ova strategija održiva, ali napreže kapacitet do maksimuma u periodu do 2017. godine.

Ispod, na dijagramu 4, prikazani su međugodišnji odnosi između OPEX i priuštljivosti.



Akcioni planovi strategija koje su pripremljene za otpad i velika postrojenja za sagorevanje uključuju ciljeve usklađenosti koji su produženi kako bi se obezbedio ostvarljivi miks sa aktivnostima u drugim sektorima. Sektori životne sredine su integrisani u resor životne sredine kroz sve ekonomske sektore i stoga se ne može izraditi održivo planiranje samo za jedan izolovani sektor.

Kapacitet potrošača da plate ukupne troškove je prikazan na slici koja sledi.

Očigledno je da postoji velika finansijska praznina, jer se sve do 2024. godine deo troškova ne nadoknađuje kroz naknade koje su naplaćene od potrošača. To je detaljnije obrađeno u nastavku.



*Teret za Republiku Srbiju*

Trenutno se 0,4% BDP izdvaja za resor životne sredine, u skladu sa procenama koje su date u NPZŽS i u izveštaju "Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći u periodu od 2011. do 2013. godine". Iako je stvarno izdvajanje iz BDP za životnu sredinu u Republici Srbiji verovatno mnogo veće, moguće do 0.9% BDP, upravo zbog nepostojećih doprinosa sa lokalnog nivoa, iz industrijskog i privatnog sektora koji nisu uzeti u obzir, ne postoje dostupni dokazi koji bi izmenili sliku od 0,4%.

Uticaj aproksimacionih napora na nacionalni BDP je prikazan na slici koja sledi.



Dodatni BDP koji je izdvojen za resor životne sredine će dostići 2,1% tokom 2021. godine, ukupno iznoseći 2,5% sa sadašnjih 0,4%. Ukoliko je sadašnja slika tačna da će BDP koji se sada izdvaja za životnu sredinu dostići skoro 0,9%, kao što je predloženo, ukupan teret može da dostigne 3%. To je i dalje slika sa kojom se može upravljati i u skladu sa svim iskustvima drugih zemalja u tranziciji.

**5.2.4 Nedostatak finansijskih sredstava**

Izrađen je pojednostavljeni makroekonomski finansijski plan kako bi se obezbedile osnovne indikacije koje se odnose na obime i ključnu metodologiju za detaljniji model koji se može izraditi u kasnijim fazama, koristeći poboljšane statističke podatke i upotrebljavajući više resursa.

Za ciljeve NEAS, to predstavlja razuman, pojednostavljen ali kompletan Finansijski plan, uzimajući u obzir najbitnije elemente koji utiču na višegodišnje programiranje aproksimacionih napora.

Prvi proračun koji se mora uraditi kako bi se pripremio Finansijski plan odnosi se na finansijsku prazninu, koja se definiše kao iznos troškova koji se ne može nadoknaditi kroz naknade naplaćene od potrošača. To će predstavljati razliku između ukupnih troškova i priuštljivosti - što je prikazano na slici 7 (razlika je prikazana na godišnjem nivou).



Dolazi se do činjenice da će Republici Srbiji biti potrebna eksterna pomoć sve do 2024. godine, kada će iz priuštljivosti moći da se generiše dovoljno finansijskih sredstava za kompenzaciju troškova kao i za početak otplate finansijskih sredstva koja nisu bila bespovratna, a koja su do tada bila neophodna.

**5.2.5 Finansiranje praznina**

Finansijska praznina se posle nadoknade troškova mora pokriti kroz kombinaciju instrumenata, koristeći i:

- EU bespovratna finansijska sredstva. IPA III, IV i V tokom faze kandidature, što se pretpostavlja da će biti od 2012. godine do 2019. godine (mogući datum pristupanja), kada će strukturni fondovi postati dostupni. Ova pretpostavka je neophodna za Finansijski plan s obzirom da će se iznos bespovratnih finansijskih sredstava povećati odmah po dobijanju statusa zemlje kandidata;

- Neto finansiranje bez resursa Vlade. Finansijske institucije. To uključuje kombinaciju IFI, domaćih i ostalih komercijalnih banaka, projektno finansiranje od strane KfW i ostalih specijalizovanih izvora, direktnih kredita za projekte (EBRD, EIB, i sl.) bez Vladinih resursa, tj. nema direktnih državnih garancija ili drugih oblika podrške koja podrazumeva da rizik delimično ili potpuno pripada javnom sektoru. Na osnovu prethodnih iskustava u drugim procesima aproksimacije (najvidljivije i najskorije u Rumuniji), ovaj procenat sredstava je procenjen na 22% svih investicija, sa programom otplate od 15 godina, grejs periodom od tri godine i prosečnom kamatnom stopom od 6%;

- Ostali donatori. To uključuje direktnu podršku od projektnih donatora, tehničku pomoć i posebne projektne komponente. Ta sredstva predstavljaju skoro 4% ukupnih napora;

- Direktne industrijske/komercijalne investicije i privatni investitori. Očekuje se da će industrija doprineti sa 6,9% od svih troškova na osnovu opšteg industrijskog/komercijalnog udela u troškovima za komunalne usluge od 27,5% od ukupnog prihoda po domaćinstvu. Privatne investicije predstavljaju promenljivi faktor, ali se procenjuju na 6% investicionih potreba. Trebalo bi primetiti da investicije iz privatnog sektora imaju jak dinamičan efekat. Poseban naglasak bi trebalo staviti na kreiranje pogodnih uslova posebno u sektorima za otpad, gde je održivost projekata veća, a podrška javnog sektora treba da se minimizira i

Preostala finansijska praznina će morati da se finansira iz javnog sektora kroz razne instrumente, koji uključuju:

1. Republički budžet;

2. Budžet lokalnih samouprava;

3. Ostale institucije državnog sektora (AZŽS, Nacionalni investicioni plan (NIP) i

4. Ekonomske instrumente, od kojih su najbitniji FŽZS i budžetski fond za vode Republike Srbije i budžetski fond za vode Autonomne pokrajine Vojvodine.

Preostali deo posle ova četiri doprinosa će takođe morati da se finansira iz javnog sektora, ali ovog puta kroz finansijske instrumente (na primer EBRD linija za ko-finansiranje projekata u životnoj sredini).

Finansijski plan je rezimiran u tabeli 10 koja sledi.



Rezultati ukazuju na potrebu za relativno znatnom podrškom javnog sektora. Ova potreba je detaljnije prikazana u tabeli 11 koja sledi.



**5.2.6 Glavni zaključci**

Posebno treba naglasiti da će svi projektovani troškovi navedeni u NEAS-u biti realizovani uz uvažavanje budžetskih ciljeva, principa, procedura i pravila odgovornog finansijskog upravljanja i biće finansirani isključivo u skladu sa raspoloživim sredstvima u budžetu Republike Srbije, a kao takvi neće predstavljati eksplicitnu obavezu za budžet. Takođe, treba napomenuti da će sredstva planirana ovom Strategijom u najvećoj meri biti obezbeđena iz Pretpristupnih fondova EU, kao i iz Fonda za zaštitu životne sredine i budžetskog fonda za vode Republike Srbije.

Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti i:

- Kapacitetu za mobilisanje moguće priuštljivosti na nacionalnom nivou

Optimizirajuća nadoknada troškova od krajnjih zagađivača kroz naknade i razne ekonomske instrumente nije samo finansijski poželjna; to je apsolutan zahtev EU "grant" šeme.

EU subvencioniše deo poželjnih investicija koje se ne mogu priuštiti na nacionalnom nivou. U pitanju su bespovratna finansijska sredstva koja se ne mogu nadoknaditi od krajnjih korisnika. Treba da se u što kraćem periodu povećaju nadoknade za korisnike na maksimalno priuštljivu tarifu (MAT).

Glavne institucije koje su uključene u taj proces su JKP na LSU nivou. Stoga, u tom kontekstu, svi napori da se brzo formiraju ekonomski i finansijski održiva JKP treba da budu glavni prioritet Vlade, jer će to biti od velike koristi za Republiku Srbiju kroz pomoć za mobilisanje EU bespovratnih finansijskih sredstava, a takođe će biti i ključ za poboljšanje životnog standarda ljudi u Republici Srbiji.

Kapacitet se mora izgraditi na EPU nivou da bi se obezbedila uputstva kao što se to zahteva kada je reč o uspostavljanju MAT i potpune nadoknade troškova (FTC). Ovo će zahtevati ekspertize u okviru EPU na polju proračuna priuštljivosti i izradi politike tarifa;

- Kapacitetu da se obezbedi brza i potpuna mobilizacija dostupnih EU finansijskih sredstava

U okviru IPA III, IV i V realizovaće se znatno ulaganje u kapacitete lokalnih institucija. Ipak, treba primetiti da će očekivani iznosi ostati otprilike isti (200 miliona evra na godišnjem nivou, uz oko 40 miliona evra za životnu sredinu). Projekti će i dalje biti veliki, uz jasno uspostavljene prioritete i neće biti brojni. Tokom 2012. i 2013. godine, najveći akcenat će biti usmeren na proceduralne inovacije koje sa sobom nosi DIS, zahteve da se doprinese definisanju operativnih planova (OP) u životnoj sredini, kao i na potrebu da se obezbede adekvatni implementacioni planovi za posebne direktive za pregovore u vezi sa Poglavljem 27.

Od momenta pristupanja EU pa nadalje, akcenat će, ipak, proizilaziti iz povećanih dostupnih fondova. Može se očekivati da će se finansiranje povećati sa 1,4 milijardi evra u proteklih 7 godina, na 1,4 milijardi evra godišnje.

Do sada možemo da primetimo da je ta faza "iznenadila" sve zemlje koje su postale članice 2004. godine, i to ne samo kada je reč o osnovnim kapacitetima u programiranju, planiranju i opisanim ekonomskim političkim funkcijama.

Oportunitetni trošak takvih nedostataka u planiranju je bio prilično visok, koji je bio potkrepljen nedostatkom ko-finansijskih planova.

- Od daljeg razvoja Fonda za zaštitu životne sredine, budžetskog fonda za vode Republike Srbije i budžetskog fonda za vode Autonomne pokrajine Vojvodine se očekuje obezbeđenje znatnog podsticaja sredstvima javnog sektora za projekte u životnoj sredini;

- U okviru predviđenog scenarija, dodatna podrška javnog sektora, koja ne podrazumeva izdvajanja iz postojećih izvora, će zahtevati dodatnih 962 miliona evra u 2019. godini i

- Od 2019. godine pa nadalje, kombinacija povećanih bespovratnih finansijskih sredstava (po prijemu u članstvo u EU) i povećane priuštljivosti će omogućiti znatan kapacitet za otplatu prethodne finansijske i šire podrške u oblasti životne sredine.

**5.2.7 Predložene aktivnosti**

U ekonomskoj oblasti, neophodne su brojne aktivnosti. Za MŽSRPP aktivnosti mogu biti opšteg i specifičnog karaktera.

*Opšte aktivnosti*

**Kratkoročni plan za period od 2011. do 2014. godine**

- Revizija infrastrukture životne sredine kako bi se jasno utvrdila situacija u Republici Srbiji u pogledu stanja infrastrukture u oblasti životne sredine i pružaoca komunalnih usluga. To će razjasniti "polaznu tačku" *vis-à-vis* pripreme detaljnog plana implementacije za pregovore sa EU;

- Realizacija Studije izvodljivosti na nacionalnom i regionalnom nivou (najmanje) kako bi se obezbedile reference priuštljivosti i reperi;

- Izrada instrumenta za programiranje bespovratnih finansijskih sredstava, uz fleksibilnost između sektora. Programiranje bespovratnih finansijskih sredstava se mora odnositi na eksterne faktore uključujući alternativne mogućnosti finansiranja. Prioriteti među sektorima se moraju uspostaviti i blagovremeno programirati za potrebe planiranja. Mora postojati fleksibilnija distribucija bespovratnih finansijskih sredstava između sektora, kao i reprogramiranje na stalnoj osnovi i

- Restrukturiranje Fonda za zaštitu životne sredine u smislu većeg potencijala za generisanje prihoda kako bi se izbegle previsoke cene (tj. posebni tokovi otpada) i omogućilo fleksibilno korišćenje sredstava preko podsektora i ravnopravnih sektora**20**.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**20** *To je u skladu sa IPA III i EU višegodišnjem programiranju ciljeva.*

**Srednjoročni plan za period od 2015. do 2019. godine**

- Javni sektor bi trebalo da ugovori fleksibilnu liniju za povlačenje finansijskih sredstava za spremne projekte u životnoj sredini. Finansijski plan ukazuje da bi iznos od približno 962 miliona evra bio dovoljan. Iznos i vremenski okvir tog finansijskog instrumenta će u velikoj meri zavisiti od razvoja Fonda za zaštitu životne sredine, koji bi trebalo pomno pratiti.

- Reformisati JKP, što igra ekstremno važnu ulogu u aproksimacionim naporima, s obzirom da su ona ključna za nadoknadu troškova. Uz povećavanje obima njihovih aktivnosti, uz proširenje i modernizaciju njihovih usluga, JKP će postati korisnici najvećeg dela bespovratnih finansijskih sredstava.

- Eliminisati sadašnje izraženo unakrsno subvencionisanje tarifa i obezbediti referentne parametre za usklađene naknade za usluge koje će povezivati nivoe usluge sa troškovima.

- Uspostavljanje koncepta "maksimalno priuštljive tarife" i "tarife za potpunu nadoknadu troškova" kao referentnih parametara za procenu projekata i uspostavljanje tarifa.

*Specifične aktivnosti*

**Kratkoročni plan za period od 2011. do 2014. godine**

- Kompletirati Decentralizovani implementacioni sistem (DIS) za finansijska sredstva EU pre kraja 2011. godine (tj. pre dobijanja statusa zemlje kandidata). MŽSRPP će postati "operativna struktura" koja će sobom povući dodatne znatne administrativne i planske ekspertize;

- Istovremeno, pripremiti planove za implementaciju posebnih direktiva. Ciljni datum, pre kraja 2012. godine;

- Kreiranje male, ali specijalizovane ekonomske političke jedinice (EPJ) u okviru MŽSRPP, uključujući najmanje dva zaposlena koji su po struci ekonomisti i

- Urgentno zahtevati tehničku pomoć iz IPA IV (ljudski resursi) u makar nekoliko sledećih specijalizovanih oblasti, kako bi se ispunili najveći izazovi sa kojima se MŽSRPP susreće kada je reč o planovima implementacije posebnih direktiva i pregovorima o Poglavlju 27 od 2012. godine pa nadalje:

- procedure i ciljevi EU bespovratnih sredstava;

- DIS operativne procedure;

- CBA (*Cost-Benefit* Analiza);

- Priuštljivost cena i uspostavljanje tarifa;

- Finansijsko planiranje i modeliranje.

**Srednjoročni plan za period od 2015. do 2019. godine**

- Kreiranje kapaciteta za mobilizaciju moguće priuštljivosti na nacionalnom nivou;

- Kreiranje kapaciteta kako bi se osigurala brza i potpuna mobilizacija dostupnih EU finansijskih sredstava.

***5.3 Strategija za institucionalnu aproksimaciju***

Strategija za institucionalnu aproksimaciju je izrađena da bi se osiguralo uspostavljanje adekvatnog institucionalnog uređenja za Vladu kako bi ona uspešno vodila pregovore sa Savetom EU o Poglavlju 27 koje se odnosi na pravne tekovine EU, a sve u cilju implementacije i primene propisa iz oblasti životne sredine i uspešnog povlačenja EU finansijskih sredstva dostupnih na tom polju.

Trebalo bi da se naglasi da EU propisi ne preciziraju na koji način treba da se organizuju nadležnosti državnih organa koji su zaduženi za implementaciju pravnih tekovina EU, pod uslovom da su nadležnosti jasno odvojene i ne sprečavaju potpunu implementaciju. Međutim, početak procesa aproksimacije obezbeđuje jedinstvenu mogućnost za pregled postojećeg institucionalnog uređenja i razmatra mogućnosti poboljšanja učinka.

Ukoliko se nastavi sa postojećom praksom pokazaće se znatne slabosti, posebno po pitanju saradnje i koordinacije između ministarstava (videti Analizu institucionalnih praznina). Predložena strategija je slična onoj koju je usvojila Češka Republika tokom njenih pregovora o pristupanju. Bazira se na revitalizaciji postojeće Radne podgrupe za Poglavlje 27, kao i na nizu tehničkih radnih grupa, što je detaljno predstavljeno u Poglavlju 5. Iako NEAS zahteva znatne napore i mnogobrojne sastanke, biće dovoljna da omogući Republici Srbiji da vodi delotvorne pregovore sa Evropskim savetom. Treba primetiti da NEAS ne isključuje kasnije usvajanje radikalnijih strategija, kao što je uspostavljanje sveobuhvatnije Agencije za zaštitu životne sredine nego današnje AZŽS, kako bi se optimizirala upotreba ljudskih resursa. MŽSRPP će kasnije uzeti u obzir sve te opcije.

Revitalizovana radna podgrupa za Poglavlje 27 će vršiti tri osnovne funkcije:

- koordinisanje aktivnosti vezanih za *aproksimaciju* Poglavlja 27 u okviru ministarstava;

- koordinisanje aktivnosti vezanih za *implementaciju* Poglavlja 27 u okviru ministarstava i

- obezbeđivanje neophodnih informacija za vođenje daljih pregovora sa EU (vidi Poglavlje 6).

Državni sekretar će predsedavati radom Radne podgrupe za Poglavlje 27 koja će se sastajati po potrebi. Radna podgrupa će se sastojati od predstavnika iz svakog sektora životne sredine, kao i od predstavnika iz svakog od pet ministarstava navedenih u delu 2.4.3, uključujući predstavnike iz Ministarstva finansija.

**Predložene aktivnosti**

*Kratkoročni plan za period od 2011. do 2014. godine*

- **Promene u administrativnom poslovanju.** Promene je potrebno izvršiti unutar MŽSRPP-a, ali i u drugim institucijama koje se bave pitanjima životne sredine. Glavne oblasti koje treba da se menjaju su:

a. Među-ministarska koordinacija i saradnja. To će se realizovati kroz Radnu podgrupu za Poglavlje 27 o kojoj je bilo reči u delu 4.3. Predstavnici resora životne sredine u radnoj podgrupi će koordinirati aktivnosti radnih grupa u svojim sektorima, koje su uspostavljene u skladu sa sedam sektorskih strategija. Svaki predstavnik će organizovati redovne sastanke predsedavajućih radnih grupa u sektoru. Na taj način će oni nadgledati napredak svakog dela pravne tekovine EU u oblasti životne sredine i izveštavaće Radnu podgrupu za Poglavlje 27 o napretku. Cilj je da se sva pitanja koordinacije i saradnje između ministarstava rešavaju na nivou radnih grupa i da se samo u komplikovanim slučajevima iznesu pred Radnu podgrupu za Poglavlje 27, kako bi se oni rešili. Aktivnosti radnih grupa bi trebalo da budu dopunjene radom Kolegijuma i njegovim članovima u pitanjima koja se odnose na upravljanje MŽSRPP ili onim pitanjima koja su takve prirode da se tiču više sektora,

b. Unutrašnji sistem upravljanja - Ljudski resursi (HR). Državni sekretar će biti zadužen za HR i pitanja budžeta MŽSRPP, kao i za pomaganje koordinacije između pomoćnika ministra. Jedna od stvari na koje će se fokusirati HR će biti procena zaposlenih koja će se vršiti za svakog zaposlenog od strane linijskog menadžera i predstavnika HR. Procene će se odnositi na nivoe ličnog učinka,

v. Interni sistem upravljanja - Izrada politike. Jedna od tema na koju će se usredsrediti Kolegijum MŽSRPP biće izrada strateških politika za pitanja kao što su: finansiranje pridruživanja; aplikacija informacione tehnologije (IT); sistem upravljanja MŽSRPP; promena upravljanja; institucionalna uređenja; saradnja, komunikacija i obuka zaposlenih; dozvole, procedure i primena; prakse pisanja nacrta zakona. Postoji mogućnost uspostavljanja projektnih grupa koje će se baviti ovim pitanjima detaljnije. S obzirom da je MŽSRPP nadležno za izdavanje više tipova dozvola i njihovu primenu, ta pitanja će se revidirati na strateškom nivou, s ciljem optimiziranja upotrebe ljudskih resursa u ovoj oblasti i

g. Obuka kadra. U zavisnosti od procena zaposlenih proceniće se i potrebe za obukom (TNA). Individualni TNA će biti korišćen za izradu godišnjeg plana obuke za zaposlene u MŽSRPP;

- **Odnos sa pokrajinskom upravom.** Ovaj odnos će biti dalje razvijen kroz prisustvo predstavnika pokrajinske uprave na svakoj radnoj grupi koja je uspostavljena u skladu sa sektorskim strategijama. Na svakom sastanku bi se trebalo razgovarati o pokrajinskim pitanjima kako bi se promovisala saradnja između pokrajinskog i centralnih nivoa uprave. Svako pitanje od većeg značaja će biti izneto pred Radnu podgrupu za Poglavlje 27;

- **Promene u upravnim strukturama.** Primećeno je da je ukupan broj dostupnog kadra dovoljan za implementaciju pravnih tekovina EU, iako premeštanje kadrova, u skladu sa sadašnjom sistematizacijom, ne dovodi do optimalnog korišćenja kapaciteta. Sastanci radnih grupa biće organizovani u cilju izrade planova za implementaciju posebnih direktiva i kao delovi tih planova biće revidirani zahtevi za kadrovima. Kad god to bude korisno, realizovaće se razmena kadrova između institucija.

*Srednjoročni plan za period od 2015. do 2019. godine*

- **Odnos sa lokalnom samoupravom (LSU).** Prepoznato je da LSU imaju veliki broj nadležnosti u pitanjima životne sredine koje su njima dodeljene u skladu sa nacionalnim propisima. Radne grupe (uspostavljene u skladu sa sektorskim strategijama) će revidirati svaki slučaj koji se odnosi na predstavnike određenih odabranih LSU kako bi se osiguralo da su odgovarajući resursi dostupni za implementaciju relevantnih pravnih tekovine EU. U slučajevima gde su resursi neadekvatni, radna grupa će ili preporučiti da LSU treba obezbediti sredstva, ili da se ta odgovornost treba preusmeriti na nacionalni nivo. Radne grupe će isto tako ispitati adekvatnost obuke i uputstava za implementaciju pravnih tekovina EU za LSU.

Svaka LSU ima jedno ili više svojih JKP koja su nadležna za otpad, vodosnabdevanje i za sakupljanje otpadnih voda i njihov tretman**21**. Većina JKP, sa izuzetkom onih u tri najveća grada, jesu relativno mala u poređenju sa obimom posla koji je neophodan kako bi se postigli adekvatni nivoi specijalizacije. MŽSRPP će revidirati poslovanje komunalnih preduzeća kada je reč o čvrstom otpadu i uslugama koje se odnose na vodu u svakom JKP kako bi se osiguralo da su oni na adekvatnoj poziciji i da su sposobni da postignu međunarodne standarde efikasnosti. Ukratko, svako JKP mora imati kapacitet kako bi na ekonomski efikasan način ispunilo zahteve svih pravnih tekovina EU u oblasti životne sredine koji se odnose na čvrst otpad i usluge koje se odnose na vode**22**. Kada je reč o čvrstom otpadu, svaka usluga u oblasti treba da pokriva približno 400.000 stanovnika da bi se postigao odgovarajući rezultat, dok je kod usluga koje se odnose na vodu prag 200.000 stanovnika po oblasti usluge. Prepoznato je da je sjedinjavanje aktivnosti JKP vitalno za razvoj toka održivih projekata kako bi se osiguralo povlačenje finansijskih sredstava dostupnih od strane EU.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**21** *Ovi JKP su često nadležni za druge komunalne usluge, kao što su čišćenje ulica, održavanje groblja i sl.***22** *Pitanje finansijske održivosti usluga jeste ključni kriterijum koji primenjuju svi finansijski organi kada razmatraju pružanje pomoći za kapitalne investicije.*

6. STRATEGIJA ZA APROKSIMACIJU U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE PO SEKTORIMA

***6.1 Uvod***

NEAS predstavlja okvir za Poglavlje 27 koji se odnosi na životnu sredinu i ne predstavlja detaljan priručnik rada. Karakter ovog izveštaja i stepen formalizacije (usvajanje od strane Vlade) ne dozvoljava vrstu specifičnosti koja je potrebna za detaljniji akcioni plan. Dva dodatna nivoa planiranja za aproksimaciju u oblasti životne sredine će biti na raspolaganju. To su:

- Sektorske strategije - fokusiraju se na posebne sektore u oblasti životne sredine i pružaju detaljan prikaz ovog dela pravnih tekovina EU, sadašnje stanje procesa aproksimacije po sektoru, dobre i loše strane, zahteve za promenama, predložene radnje, program implementacije, procenu troškova i investicioni program, naredne korake u transpoziciji kao i predloge gde bi naredna tehnička pomoć bila potrebna. Sektorske strategije sadrže veliku količinu detaljnih informacija koje su korišćene kao podrška u pisanju NEAS. Apstrakt ovih strategija je u daljem tekstu;

- Direktiva - posebni implementacioni planovi - za svaku direktivu. Sledeći elementi bi bili sadržani: odgovorne institucije, glavni ciljevi direktive, trenutni nivo implementacije, plan za sastanke u vezi sa direktivom, zahtevi do trenutka pristupanja, identifikovanje problematičnih oblasti, identifikovanje interesnih strana, institucionalne, materijalne potrebe i potrebe u smislu kadra, izvori troškova i finansiranja, ekonomski uticaji i identifikovanje podsticajnih projekata.

Primena NEAS-a bez navedenih sektorskih strategija i implementacionih planova nije dovoljna da bi se garantovala uspešna aproksimacija i sigurna pozicija pri pregovorima o pristupanju. Nasuprot tome, pojedinačne upotrebe, makar i sa najboljom namerom, nisu dobre bez sistematskih promena i radnji predviđenih NEAS-om. NEAS, sektorske strategije i posebni planovi implementacije po direktivama čine skladan okvir, ali sa različitim varijablama.

Da bi se ustanovila neophodna veza sa posebnim pristupom po sektorima, ovo poglavlje pruža pregled osnovnih karakteristika, pitanja, pristupa i institucionalnog okruženja svakog od sektora u okviru oblasti životne sredine. Kako će se kasnije videti, svaki od sektora koji se bavi životnom sredinom zahteva različiti pristup iako je jasno da postoje i mnoge zajedničke tačke i preklapanja među njima.

Dole navedeni sektori su izdvojeni i njima se detaljno bave sektorske strategije:

- Horizontalno zakonodavstvo

- Kvalitet vazduha i klimatske promene

- Industrijsko zagađenje i buka

- Zaštita prirode

- Hemikalije i genetski modifikovani organizmi (GMO)

- Voda

- Otpad

Administrativni troškovi predstavljaju relativno marginalni deo ukupnih troškova ali ih organi državne uprave ipak moraju obraditi i planirati. Ovi troškovi se mogu navesti posebno po svakom sektoru, kako i jesu obrađeni u sektorskim strategijama, a celokupni administrativni troškovi su dati u naredne dve tabele, prema podeli sektora i vremena.



U prethodne dve tabele dati su ukupni predviđeni troškovi (u milionima evra) za celokupni sistem državne administracije uključen u oblast životne sredine u okviru pravnih tekovina EU, uključujući i troškove učenja i obuke.

Predloženo je da za svaki deo u oblasti životne sredine u okviru pravnih tekovina EU bude odgovorna jedna radna grupa koja bi razvila plan implementacije za svaku direktivu, zakon ili odluku ponaosob. Svaku radnu grupu bi predvodila osoba nominovana za ovu svrhu, na nivou načelnika odseka. Broj radnih grupa se može povećati ili smanjiti u zavisnosti od obima posla. Na primer, može biti odlučeno da se radne grupe za procenu uticaja na životnu sredinu (EIA) i stratešku procenu uticaja na životnu sredinu (SEA) spoje tako smanjujući broj grupa i potrebnih sastanaka. Nasuprot tome, u slučaju složenih direktiva kao što je Okvirna direktiva za vodu (2000/60/EC), može se pojaviti potreba za formiranjem nekoliko privremenih podgrupa dok postoji povećani obim posla.

Članovi radnih grupa se moraju nominovati, nakon čega se prisustvo na sastancima radnih grupa smatra obaveznim. Sastanci radnih grupa se održavaju jednom mesečno ali će učestalost sastanaka zavisiti od obima posla.

***6.2 Horizontalno zakonodavstvo***

Postoji devet glavnih direktiva koji čine horizontalno zakonodavni sektor pravnih tekovina EU. Ne preporučuje se zapošljavanje novog kadra trenutno u ovom sektoru.

Postoje pravne i implementacione praznine u EIA i SEA zakonima koje treba ispraviti da bi se ovi procesi uklopili u celokupan okvir planiranja u oblasti životne sredine. Pravilna transpozicija i primena EIA i SEA direktiva je veoma važna obzirom da su te oblasti u direktnoj vezi sa programima i pripremama projekata za pretpristupni proces ulaska u EU kao i sa strukturalnim fondovima i njihovom primenom koju strogo nadgleda Evropska komisija.

Transpozicija Direktive o pristupu informacijama iz oblasti životne sredine (2003/4/EC) i Direktive INSPIRE (2007/2/EC) još uvek nije završena. Može se razmotriti mogućnost povezivanja zahteva Direktive o odgovornosti prema životnoj sredini (2004/35/EC) i zadataka FZŽS-a da bi se dobili oblici finansijske sigurnosti.

Sa finansijske i ekonomske tačke gledišta, horizontalno zakonodavstvo ne predstavlja poseban problem. Razne uprave će uvećati troškove tokom neophodnog razvoja njihovih funkcija ali će količina troškova biti mala u poređenju sa troškovima implementacije, dok veliki deo troškova mogu podržati naredni projekti tehničke pomoći.

Planira se osnivanje najviše sedam radnih grupa u ovom sektoru koje će se baviti Direktivom EIA (85/337/EEC), Direktivom SEA (2001/42/EC), Direktivom o dostupnosti informacija, pristupa pravosuđu, Direktivom o odgovornosti u životnoj sredini, INSPIRE Direktivom kao i Direktivom Evropskog registara emisija zagađivača (166/2006/EC) (E-PRTR). Članovi radnih grupa treba da budu kadrovi MŽSRPP (uključujući pravni, tehnički kadar, kao i kadar iz kontrole i nadzora (C&S)), Direkcije za vode, Agencije za zaštitu životne sredine, Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), Zavoda za javno zdravlje (ZJZ), Autonomne pokrajine (AP) Vojvodine, gradske uprave grada Beograda, lokalnih samouprava i Javnih komunalnih preduzeća.

***6.3 Kvalitet vazduha i klimatske promene***

MŽSRPP je vodeća institucija u ovom sektoru kroz svoje odseke za vazduh i klimatske promene. AZŽS, AP Vojvodina i LSU su odgovorni za monitoring kvaliteta vazduha. Proces aproksimacije koji se odnosi na kvalitet vazduha prilično dobro napreduje, iako je, nasuprot tome, rad koji se odnosi na Direktivu o trgovini kvotama emisije (2003/87/EC) u Odseku za klimatske promene tek započet.

Postoji preko četrdeset i četiri EU propisa u ovoj oblasti. Kada je reč implementaciji Direktive o kvalitetu ambijentalnog vazduha i čistijem vazduhu u Evropi (2008/50/EC), Direktivi o trgovini emisijama, trebalo bi obezbediti dodatni kadar.

Priprema transpozicije Direktive u oblasti nacionalnih graničnih vrednosti emisije (2001/81/EC) (NEC) napreduje u pravom smeru. Pre daljeg rada na Direktivi o trgovini emisijama, treba odrediti određene osnovne postavke, uključujući i emisione ciljeve za NOx, CO2, teške metale, dugotrajne organske zagađujuće materije (POP) i šest gasova staklene bašte.

Planiranje i transpozicija Direktive o trgovini emisijama treba da započne odmah nakon ulaska Republike Srbije u Šemu trgovine emisijama do 2016. godine. U međuvremenu, Okvirna direktiva za vazduh i njena "ćerka" će biti završene, a time će započeti transpozicija Direktive o graničnim vrednostima emisije.

Ministarstvo infrastrukture i energetike (MIE) predvodi transpoziciju direktiva u vezi sa kvalitetom goriva i emisijom automobilskih gasova mada bi MŽSRPP trebalo takođe biti aktivna interesna strana ove aktivnosti.

Sa ekonomskog stanovišta, najveći troškovi se javljaju kod Direktive o isparljivim organskim jedinjenjima (2004/42/EC) (VOC) i Direktive o kvalitetu goriva (98/70/EC). Kratkoročno gledano, najveći prioritet ima završetak popisa i sistem za monitoring.

Troškovi aproksimacije u ovom sektoru će iznositi 652 miliona evra, što predstavlja 6% ukupnog troška aproksimacije u sektoru životne sredine.

Planirano je formiranje najviše sedam radnih grupa u ovom sektoru koje će se baviti kvalitetom vazduha, graničnim vrednostima emisije, kvalitetom goriva, emisijom izduvnih gasova, kvotama emisije, emisije GHG i VOC. Članovi radnih grupa treba da budu iz MŽSRPP (uključujući pravni, tehnički kadar, kao i kadar iz kontrole i nadzora), Ministarstva za infrastrukturu i energetiku (MIE), Ministarstva poljoprivrede, trgovine, šumarstva i vodoprivrede (MPTŠV), Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja (MERR), Agencije za zaštitu životne sredine, Agencije za hemikalije, Zavoda za javno zdravlje, Akreditacionog tela Srbije (ATS), Uprave carina, Autonomne pokrajine Vojvodine, gradske uprave grada Beograda i lokalnih samouprava.

Predloženo je da se Direktivom o velikim postrojenjima za sagorevanje (LCP) bavi Radna grupa za industrijsku emisiju pošto će ona biti ukinuta Direktivom o industrijskoj emisiji 2016. godine.

***6.4 Industrijsko zagađenje i buka***

MŽSRPP je vodeća institucija u ovom sektoru kroz svoje odeljenja za IPPC i buku. MŽSRPP je takođe glavna institucija za izdavanje IPPC dozvola, iako i AP Vojvodina i LSU imaju tu nadležnost. Odeljenje za buku ima opštu nadležnost kada je reč o buci, dok je AZŽS zadužena za mapiranje buke. MŽSRPP je takođe vodeća institucija za Seveso Direktivu, iako i Ministarstvo unutrašnjih poslova na tom polju igra važnu ulogu.

Postoji devetnaest EU propisa u ovom sektoru. Potrebno je dodeliti dodatna sredstva da bi se ispunili zahtevi Direktive o velikim postrojenjima za sagorevanje i Direktive o industrijskoj emisiji (što predstavlja prerađenu Direktivu 2008/1/EZ o integrisanoj kontroli i sprečavanju zagađenja).

Pre pristupanja Republike Srbije EU, Direktiva o industrijskoj emisiji će ukinuti sedam direktiva, uključujući Direktivu o velikim postrojenjima za sagorevanje i IPPC Direktive, koje su dugo dominirale u ovom sektoru. Pored toga, ta nova direktiva integriše i povezuje ono što su nekada bile preporuke za inspekciju u životnoj sredini. Potreban je veliki napor, u smislu transpozicije, da bi se adaptiralo na novonastalu scenu.

Određeno je da implementacija Direktive o upravljanju bukom u životnoj sredini (2002/79/EC) bude završena pre pristupanja. Emisije buke iz opreme, vozila, železnice i aviona su problemi internog tržišta gde MIE ima vodeću ulogu ali bi MŽSRPP takođe trebalo aktivno da učestvuje u tome.

Sa ekonomskog stanovišta, odsumporavanje toplana će biti najskuplja komponenta sa procenjenim investicijama u visini od 549 miliona evra. Remedijacija kontaminiranih lokacija će zahtevati dodatnih 470 miliona evra.

Prelazni periodi koji su proračunati za LCP, uključujući toplane i termoelektrane, idu i do 2020. godine uz poslednje tri godine produžetka do 2023. godine za ispunjenje usklađenosti na produktivnoj stopi koja nije više od 50% kapaciteta. Ovi datumi su utvrđeni u novoj Direktivi o emisiji u industriji.

Troškovi aproksimacije u ovom sektoru će biti 1,340 miliona evra što predstavlja 13% ukupne cene aproksimacije u životnoj sredini.

Planirano je osnivanje četiri radne grupe u ovom sektoru koje bi se bavile Direktivom o emisiji u industriji (IED), Seveso II (96/82/EC), Sistemom upravljanja životnom sredinom i revizorskom šemom (EMAS)/Eco-Label (66/2010/EC) (Obeležavanje) i bukom. Radna grupa IED će imati dve podgrupe koje će se baviti samo pitanjima LCP i voda. IED radna grupa trebalo bi da uzme u razmatranje i ostalih šest direktiva koje će biti ukinute IED i načinom kako će se novi IED implementirati. Ovih šest direktiva je obrađeno ranije u tekstu.

Članovi radnih grupa bi trebalo da budu iz MŽSRPP (uključujući pravni, tehnički, kao i kadar iz kontrole i nadzora), Ministarstva za infrastrukturu i energetiku, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Direkcije za vode, Agencije za zaštitu životne sredine, Zavoda za javno zdravlje (Akreditovane laboratorije), ATS, Javnog preduzeća "Železnice" Srbije, Uprave za civilno vazduhoplovstvo, Javnog preduzeća "Putevi Srbije", Autonomne pokrajine Vojvodine, gradske uprave grada Beograda i lokalnih samouprava.

Potrebno je da se radne grupe za IED i Seveso sastaju bar jednom godišnje da bi potvrdile implementaciju obe direktive i njihovu neophodnu vezu.

Rad na uredbama o EMAS i EKO-obeležavanju je od manje važnosti i može se odložiti na neko vreme da bi se oslobodili resursi za važnija pitanja.

Predloženo je da se jedna radna grupa bavi pitanjima buke, kojom bi predsedavalo MŽSRPP, iako je MIE nadležno za implementaciju i transpoziciju većine direktiva. Što se implementacije tiče, preporuka je da se jedna radna grupa bavi bukom imajući u vidu veliko preklapanje svih direktiva o buci.

***6.5 Zaštita prirode***

Postoji preko deset glavnih EU propisa u ovoj oblasti.

Zakon o zaštiti prirode treba racionalizovati. Lokacije iz Natura 2000 treba da dobiju ulogu koju zaslužuju u celokupnom pravnom okviru za zaštićene lokacije. Implementacija Direktive o pticama i staništima (92/43/EEC) zahteva pažnju jer je mapiranje i određivanje zaštićenih lokacija koje će biti uključeno u mrežu Natura 2000 proces koji traje nekoliko godina i ne sme biti potcenjen.

Republika Srbija je strana ugovornica u Konvenciji o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divlje faune i flore (CITES), što će olakšati implementaciju EU propisa o ugroženim vrstama. Ovo pitanje treba obrađivati zajedno sa pitanjem transpozicije/implementacije Direktive o blagostanju životinja (95/88/EC) i trgovini ugroženim vrstama (EC/338/97).

Sa ekonomskog stanovišta, glavni troškovi, koji će iznositi 72 miliona evra do 2030. godine (u smislu NPV), će se pojaviti u upravljanju lokacijama Natura 2000. Što se tiče određivanja lokacija, glavni troškovi će se odnositi na transakcione troškove, a to su troškovi nabavke, obezbeđivanja (kroz druga sredstva) i kontrole ovih lokacija. Ovi troškovi se prilično razlikuju od zemlje do zemlje, a procenjeni su na 46 miliona evra na osnovu površinskih planova i prethodnih iskustava u tranzicionim ekonomijama.

Troškovi aproksimacije u zaštiti prirode procenjeni su na 139 miliona evra što predstavlja 1.3% ukupnog troška. Veći deo sume će biti obezbeđen iz programa LIFE**23** (Natura 2000).

Planirano je osnivanje radne grupe u ovom sektoru, koja će se baviti Direktivom o pticama, Direktivom o staništima, kao i svim ostalim direktivama u oblasti zaštite prirode. Članovi radnih grupa treba da budu iz MŽSRPP (uključujući pravno odeljenje, prostorno planiranje, tehničko osoblje i inspekciju), MPTŠV - Direkcije za vode, Zavoda za zaštitu prirode (INSC), Agencije za zaštitu životne sredine, Javnih preduzeća za upravljanje nacionalnim parkovima, Javnih preduzeća za gazdovanje šumama, Autonomne pokrajine Vojvodine, gradske uprave grada Beograda i lokalnih samouprava.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**23** *EU finansijski instrument kojim se finansiraju projekti iz životne sredine i za očuvanje prirode*

***6.6 Hemikalije i GMO***

Postoji dvadeset sedam glavnih EU propisa u ovom sektoru.

Identifikovana je potreba za dodatnim resursima u vezi sa Uredbom o supstancama koje oštećuju ozonski omotač.

U sektoru za hemikalije, većina EU propisa se sastoji od uredbi. Republika Srbija je uradila detaljne analize za usvajanje zakona kao zamene za uredbe EU. To znači da veliki deo posla u post-pristupnom periodu treba pažljivo pripremiti jer će tada prestati da važe zakoni Republike Srbije koji su u suprotnosti sa principom "direktne primene" uredbi EU.

Agencija za hemikalije takođe mora da prilagodi svoje aktivnosti prema zahtevima Evropske agencije za hemikalije (ECHA).

Direktive o dobroj laboratorijskoj praksi i o eksperimentima nad životinjama treba transponovati. Republika Srbija se borila sa usklađivanjem GMO legislative sa zahtevima Svetske trgovinske organizacije (STO) i EU. Izmena zakona koja bi rešila ovaj problem se već neko vreme nalazi na rasporedu aktivnosti Narodne skupštine.

Sa ekonomskog stanovišta, glavni troškovi za ovaj sektor koji nisu uključeni u ostale troškove (VOC, gorivo, remedijacija zagađenih lokacija, itd.) odnose se na troškove za GMO i Direktivu o azbestu (87/217/EEC), što se procenjuje kao investicija vredna 28 miliona evra, odnosno 25 miliona evra.

Troškovi aproksimacije u ovom sektoru će ukupno iznositi 105 miliona evra**24** što predstavlja 1% ukupnih troškova aproksimacije. Neophodna je pažljiva procena troškova za svaki sektor, obzirom da je oblast životne sredine po prirodi multi-sektoralna, kako je ranije objašnjeno, rešavanje problema jedne oblasti može dovesti do smanjenja problema i u drugim. Ovo je naročito primenljivo na hemikalije koje su prisutne u čitavom spektru industrijske proizvodnje.

Planirano je osnivanje najviše tri radne grupe u ovom sektoru koje bi se bavile programom registrovanja, procene u autorizaciji hemikalija (REACH) (1907/2006/EC) i povezanim zakonima, Direktivama o genetsko modifikovanim mikro organizmima (90/219/EEC) (GMM)/GMO i o dobroj laboratorijskoj praksi i eksperimentalnim laboratorijama za životinje. Članovi radnih grupa treba da budu iz MŽSRPP (uključujući pravno odeljenje, prostorno planiranje, tehničko osoblje i inspekciju), MPTŠV, Ministarstva zdravlja, Agencije za hemikalije, ATS, Zavoda za javno zdravlje i Uprave za carine.

Radna grupa za dobru laboratorijsku praksu treba da potvrdi odgovornost za pravne tekovine EU u vezi sa laboratorijama za dobrobit životinja.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**24** *Na osnovu do sada prikupljenih informacija. U toku je izrada mnogobrojnih projekata kojima će se doći do tačnog iznosa aproksimacije*

***6.7 Upravljanje vodama***

Postoji trinaest EU propisa u ovom sektoru.

MPTŠV (RDV - Republička direkcija za vode) je nadležno za pitanja integralnog upravljanja vodama.

Dodatni ljudski resursi su potrebni za dva dela: u Okvirnoj direktivi za vode i u Direktivi o tretmanu otpadnih voda.

Zakon o vodama transponovao je Okvirnu direktivu za vode u većoj meri ali su ostala nerešena neka ključna pitanja.

Takođe, ovaj zakon samo delimično transponuje Direktivu o riziku od poplava (2007/60/EC).

Sistem dozvola za vode je takođe obrađen u Zakonu o vodama. To bi trebalo uraditi u skladu sa pravnim tekovinama EU, posebno u skladu sa Okvirnom Direktivom za vode i IED.

Zakon o vodama treba da se revidira i da transponuje Direktivu o ispuštanju opasnih materija (2006/118/EC), Direktivu o slatkovodnim ribama, Direktivu o vodi za kupanje (2006/7/EC), Direktivu o tretmanu otpadnih voda i Direktivu o nitratima za koje trenutno ne postoji ekvivalent u zakonodavstvu Republike Srbije.

Ovaj sektor je najzahtevniji u smislu troškova aproksimacije. Troškovi se procenjuju na 5,552 miliona evra i uključuju tri od pet direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva: Otpadne vode (UWW), Voda za piće i Nitrati. Ovo ukupno iznosi 53% ukupnog troška aproksimacije.

Takođe, ovaj sektor ima najviše uticaja na ostale sektore obzirom da je voda recipijent zagađena iz mnogih izvora i da smanjenje zagađenja vode zahteva blisku interakciju sa zagađivačima kao i integrisano upravljanje ciklusom voda i rečnih tokova.

Troškovi za UWW se procenjuju na 3,204 miliona evra, a dat je prelazni period do 2030. godine. Početna pozicija u smislu nivoa usluga je veoma niska što ukazuje na to da su potrebne velike investicije. Direktiva o vodi za piće ima manji prioritet jer joj je početna pozicija u smislu nivoa usluga viša. Pored toga, Direktiva o vodi za piće je usredsređena na kvalitet vode za piće pa ovde postoji aproksimacija "dva koraka": (i) poboljšanje kvaliteta vode koja se isporučuje prema standardima pravnih tekovina EU i (ii) proširenje usluge.

Diferenciranje ove dve komponente je tehnički komplikovano i sukobljava se sa nacionalnom politikom tako da je u proceni troškova uzeta u obzir usaglašenost kvaliteta i proširenje sistema sa prelaznim periodom do 2030. godine. Troškovi će iznositi 1,275 miliona evra.

Direktiva o nitratima je povezana i sa Direktivom o IED i Direktivom o otpadnim vodama. Troškovi Direktive o nitratima su proračunati na 928 miliona evra. Prelazni period je do 2025. godine.

Ekonomska strategija u sektoru za vode, između ostalog, mora da teži ubrzanim reformama na nivou javnih komunalnih preduzeća da bi se dostigla neophodna ekonomija obima, modernizacije i usavršavanja usluga. Moguća priuštljivost koja može i mora biti nadoknađena kroz proširenje usluga i poboljšanje istih obrazuje glavnu komponentu nadoknade troškova - što se najbolje može postići putem mreže JKP.

Postoji zaostatak u neophodnim investicijama u sektoru voda koje je potrebno obaviti pre proširenja nivoa usluge prema potrošačima.

Planirano je osnivanje pet radnih grupa u ovom sektoru koje će se baviti Okvirnom direktivom o vodi i srodnim direktivama, Direktivom o tretmanu otpadnih voda, Direktivom o nitratima, Direktivom o podzemnim vodama i Direktivom o vodi za piće, kao i Direktivom o vodi za kupanje (2006/7/EC). Članovi radnih grupa će biti iz MPTŠV, MŽSRPP (uključujući pravni, tehnički kadar, kao i kadar zadužen za kontrolu i nadzor), Ministarstva zdravlja, Ministarstva finansija, Republičke direkcije za vode, FZŽS, Agencije za zaštitu životne sredine, Zavoda za javno zdravlje, Autonomne pokrajine Vojvodina, Republičkog hidrometeorološkog zavoda Srbije, javnih vodoprivrednih preduzeća "Srbijavode", "Vode Vojvodine" i "Beogradvode", Instituta za vodoprivredu "Jaroslav Černi", Instituta za biološka istraživanja "Siniša Stanković", kao i gradske uprave grada Beograda i lokalnih samouprava i javnih komunalnih preduzeća.

Grupa za Direktivu o tretmanu otpadnih voda treba da razmatra implementaciju zajedno sa grupom zaduženom za Direktivu o otpadnom mulju.

***6.8 Upravljanje otpadom***

Postoji petnaest EU propisa u ovom sektoru.

Dodatni resursi su potrebni za tri direktive: Okvirnu direktivu o otpadu, Direktivu o ambalaži i ambalažnom otpadu i Direktivu o deponijama.

Zakonodavstvo Republike Srbije koristi koncepte koji nisu u potpunost usaglašeni sa onim koji se koriste u EU. Zakon o upravljanju otpadom predviđa previše uredbi koje ne postoje u pravnim tekovinama EU i čije je postojanje diskutabilno. Nasuprot tome, neka druga pitanja (sekundarni proizvodi, kraj životnog ciklusa otpada, bio-otpad, dileri ili brokeri otpada) nisu obrađena.

Planirane odredbe Zakona o upravljanju otpadom nedovoljno obrađuju obavezu izrade Planova o upravljanju otpadom.

Zakon o upravljanju otpadom treba revidirati na srednjoročnom planu. Regulatorni okvir za posebne tokove otpada treba izraditi, odnosno revidirati na kratkoročnom planu.

Izgradnja adekvatnih regionalnih deponija u skladu sa pravilima EU je potrebna da bi se maksimalno umanjile negativne posledice po životnu sredinu nastale odlaganjem otpada. Neophodno je uvođenje strogih tehničkih pravila za odlaganje otpada i izgradnju deponija. Treba ozbiljno razmotriti mogućnost izgradnje mehaničko biološkog postrojenja za tretman otpada ili postrojenja za spaljivanje kada su u pitanju velike količine otpada (na pr. Beograd i Novi Sad). Nakon početka rada novih sanitarnih deponija postojeće deponije će biti odmah zatvorene i tretirane.

Da bi se troškovi usluga sakupljanja otpada smanjili i da bi se poboljšali uslovi za proširenje usluga za sakupljanje otpada u urbanim sredinama, postojeća JKP se moraju reorganizovati i postati jači i veći isporučioci usluga na regionalnom nivou sa praktičnom opremom za sakupljanje otpada. Uspostavljanje efikasnih sistema za sakupljanje otpada i montiranje stanica za transfer treba uraditi tako što će se uzeti u obzir umanjivanje ukupnih troškova sakupljanja.

Postavljeni cilj pokrivenosti od više od 90% stanovništva do 2019. godine je realističan ukoliko se sva dostupna finansijska sredstva aktiviraju na vreme i svi postojeći projekti za izgradnju novih sanitarnih deponija budu izvedeni.

Odvojeno sakupljanje različitog ambalažnog otpada na izvoru zajedno sa prethodnom preradom u regionalnim postrojenjima za sortiranje treba dalje razmotriti.

Osim toga, potrebna je priprema kombinovane strategije u srednjoročnom smislu koja će ispuniti ciljeve smanjenja biorazgradivog otpada koji se odnosi na deponije, kućno kompostiranje u ruralnim oblastima, odvojeno kompostiranje bio-otpada u centralnim postrojenjima za kompostiranje u velikim gradovima. Neće biti potrebe za poslednje navedenim ukoliko se otpad iz opština tretira mehanički-biološki ili spaljuje.

"Dokument kretanja opasnog otpada" propisan zakonom je zadovoljavajuća administrativna procedura koja ispunjava zahteve za registrovanje (takozvani "životni ciklus") sveukupnog opasnog otpada.

Otpad čini poseban sektor u smislu da su razvijeni detaljniji akcioni planovi u odnosu na ostale sektore. Najveći troškovi će biti vezani za osnivanje potpuno usaglašenih opštinskih sistema za upravljanje otpadom. Taj sistem obuhvata Direktive o deponijama, ambalaži i WEEE. Troškovi njihove aproksimacije su proračunati na 2,050 miliona evra.

Za opasan otpad je potrebno 316 miliona evra, većinom za troškove OPEX. Konstruktivni trošak za otpad je procenjen na 126 miliona evra.

Kamen temeljac Nacionalne strategije za upravljanje otpadom je Direktiva o deponijama sa ambicioznim programom izgradnje 26 regionalnih deponija pre 2019. godine.

Ukupno gledano, troškovi aproksimacije za sektor otpada su procenjeni na 2,796 miliona evra, što predstavlja 26% ukupnog troška aproksimacije u oblasti životne sredine.

Ono što je jedinstveno za ovaj sektor je razvoj efikasnih ekonomskih sredstava, posebnih nadoknada za tokove otpada koje prikuplja FZŽS. Postoje jake indicije da te nadoknade mogu činiti važan deo finansiranja potrebnih opštinskih sistema za čvrst otpad.

Planirano je osnivanje jedne radne grupe u ovom sektoru koja bi upravljala Okvirnom direktivom za otpad kao i ostalim direktivama u vezi sa otpadom, osim Direktive o otpadnom mulju (86/278/EEC), Direktive o otpadu iz ekstraktivnih industrija, Direktive o sagorevanju otpada (2000/76/EC), TiO2 (78/176/EEC) i Direktive o deponijama. Članovi radnih grupa će biti iz MŽSRPP (uključujući pravne, tehničke i C&S), Ministarstva finansija, Republičke direkcije za vode, MPTŠV, FZŽS, Agencije za zaštitu životne sredine, Autonomne pokrajine Vojvodina, gradske uprave grada Beograda i lokalnih samouprava i javnih komunalnih preduzeća i NVO.

Direktiva o otpadnom mulju obuhvata raspršivanje po površini i treba je obrađivati u kontekstu Direktive o nitratima. Implementaciju ove direktive treba uzeti u obzir u ovom trenutku pošto u nekim slučajevima mogu biti primamljivija alternativna rešenja poput sagorevanja ili koinsineracije.

Direktiva o sagorevanju otpada i Direktiva TiO2 će biti ukinute IED od januara 2014. godine. Za nove deponije su već potrebne IPPC dozvole iako tek treba razrešiti situaciju sa postojećim deponijama. Izdavanje dozvola slično dozvolama za deponije je potrebno i za otpad u vezi sa Direktivom o ekstraktvinim industrijama. Implementaciju ovih direktiva treba razmotriti na radnoj grupi o Industrijskoj emisiji radi identifikovanja najboljeg rešenja za implementaciju.

7. OKVIR ZA PREGOVORE I MONITORING NAPRETKA APROKSIMACIJE

Procesi aproksimacije i pregovori o pristupanju su samostalni ali i blisko povezani procesi. Međusobna razmena informacija između ovih procesa mora da postoji obzirom da, na primer, razvoj planiranih prelaznih perioda direktno utiče na ekonomska ali i na zakonodavna planiranja.

***7.1 Monitoring napretka aproksimacije***

Predloženo je da MŽSRPP zadrži koordinaciju i praćenje napretka aproksimacije celokupne oblasti životne sredine u okviru pravnih tekovina EU. To će raditi Radna podgrupa za Poglavlje 27 uz pomoć informacija dobijenih putem radnih grupa kojim predsedava deo**25** ministarstva ili agencija zadužena za posebna pitanja EU zakonodavstva.

Radne grupe će održavati sastanke onoliko često koliko je neophodno (indikativna učestalost je data u sektorskim strategijama) i članovi će biti određeni od strane svih relevantnih zainteresovanih strana. Indikativna lista zainteresovanih strana je takođe uključena u sektorske strategije. Radne grupe će diskutovati o napretku i kašnjenjima i o tome izveštavati Radnu podgrupu za Poglavlje 27 putem predstavnika iz sektora životne sredine. Predsedavajući radnih grupa će izveštavati "svoje" pomoćnike ministra. Radna podgrupa za Poglavlje 27 će informisati pregovarača za Poglavlje 27 (vidi dole).

Glavni pravni zahtevi i uključene institucije su u sektorskim strategijama navedene za svaku direktivu. Ove institucije će morati blisko da sarađuju da bi se proces aproksimacije završio i da bi bilo sigurno da je pregovarač Republike Srbije za Poglavlje 27 u potpunosti informisan o napretku transpozicije i implementacije. Isto tako, pregovarač mora da bude informisan o svim kašnjenjima i ukoliko problem ne može da se reši, on mora biti predočen ministru.

Radne grupe treba da imaju slobodu da identifikuju promene u zakonima, institucionalnim aranžmanima, radnoj praksi, komunikaciji, koordinaciji, zahtevima za finansiranjem i potrebama za obukom. Ova pitanja po potrebi treba predočiti relevantnom pomoćniku ministra i radnoj podgrupi za Poglavlje 27.

Za svaku direktivu ili propis mora da bude zadužena po jedna osoba koja je odgovorna za napredak monitoringa u celoj instituciji u vezi sa određenom direktivom ili propisom. Ona treba da bude nominovana za predsedavajućeg radne grupe i da ima punomoć da saziva redovne sastanke sa predstavnicima institucija. Svaki predstavnik mora da ima svog zamenika. Nedolazak predstavnika neke od institucije, predsedavajući treba da ubeleži sa "kašnjenje" i da o tome informiše i predsedavajućeg Radne podgrupe za Poglavlje 27 i pregovarača.

Predsedavajući radnih grupa treba da organizuju sastanke sa svim predstavnicima na mesečnom nivou, a učestalost sastanka se može uvećavati ili smanjivati u zavisnosti od stepena napretka i potreba planiranja aproksimacije ili napretka u pregovorima.

Učestalost sastanaka i članstvo u radnim grupama može biti promenjeno po potrebi a nekada može biti efikasnije kombinovanje radnih grupa.

Krajnja odgovornost za uspešan rad radne grupe je na državnom sekretaru koji predsedava radnom podgrupom za Poglavlje 27.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**25** *"Deo" ovde može biti grupa, odsek, odeljenje, uprava ili direkcija*

***7.2 Okvir za pregovore***

Nakon dobijanja statusa zemlje kandidata, pregovori sa EU mogu da počnu. Pregovori o poglavlju 27 mogu da traju i nekoliko godina. Brzina vođenja pregovora će zavisiti od kapaciteta Republike Srbije da vešto prezentuje svoju poziciju i ima usklađene zahteve za period tranzicije podržane validnim dokazima.

Sastav pregovaračkog tima Republike Srbije će odrediti Vlada a prisustvo u timu predstavnika iz MŽSRPP i ostalih ministarstava nadležnih za pojedina pitanja je veoma verovatno i prikladno. Pregovarač za životnu sredinu treba da bude na višoj poziciji u strukturi MŽSRPP. Moguće je da to bude ista osoba koja je predsedavajući Radne podgrupe za Poglavlje 27 ali ukoliko druga osoba bude izabrana, svakako bi taj predsedavajući trebalo da bude zamenik pregovarača kako bi se obezbedila interakcija između dva procesa.

Pregovarački proces uključuje multilateralni i bilateralni skrining praćen predavanjem pozicionog dokumenta Republike Srbije i izražavanja stava EU. Od Republike Srbije će se tražiti da obezbedi dodatne informacije što vodi revidiranom stavu usvojenom od strane EU. Aktivnosti u vezi sa informisanjem i stavom se mogu ponoviti više puta. Nakon što su svi aspekti razjašnjeni, pregovori o životnoj sredini će biti završeni.

Nakon završetka pregovora o svim poglavljima pravnih tekovina EU, Savet EU će odlučivati o pristupanju. Nakon pristupanja, Republika Srbija će u potpunosti pratiti implementaciju u skladu sa rezultatima pregovora, tj. sa dogovorenim periodom tranzicije.

Iskustvo iz prethodnih procesa proširenja EU govori da se period tranzicije u Poglavlju 27 daje samo za direktive za koje je potrebno izdvojiti znatna finansijska sredstva. Zahtevi moraju biti što koncizniji i podržani planovima implementacije koji su izrađeni na osnovu trenutne situacije. Za neke direktive prelazni periodi mogu imati oblik opšteg produženja rokova implementacije, dok će za neke direktive biti potrebni među-ciljevi ili posebni tipovi uslovi i dodatne aktivnosti na polju zaštite životne sredine. Jedan od ključnih ciljeva procesa pregovaranja je definisanje i dogovor oko pojedinosti takve vrste.

Mogući zahtevi za prelaznim periodom za mere u oblasti životne sredine koje su zahtevne u smislu troškova, koncipirani su kroz ekonomski model i dati u tekstu u delu 4.2.2 i odnose se na sledeće:

1. Za otpadne vode je potreban prelazni period do 2030. godine;

2. Za nitrate do 2025. godine**26**;

3. Za oblast vode za piće nije potreban prelazni period za postizanje standarda kvaliteta. Standarde je moguće dostići pre 2019. godine, što je i predviđeni datum pristupanja. Proširenje usluga na celokupno stanovništvo se očekuje do 2030. godine

4. Za potpuno usaglašen MSW sistem koji integriše Direktive o deponijama, ambalaži, WEEE i baterijama će biti potreban prelazni period do 2024. godine najviše zbog uticaja visokih OPEX troškova;

5. Usklađenost vrednosti emisije CO2 u termo-elektranama i toplanama je određena, u skladu sa novim rasporedom svih postojećih članova, za 30. jun 2020. godine sa posebnim prelaznim periodom do potpune usklađenosti ili zatvaranja, ili smanjena stope poslovanja za ona postrojenja koja nisu usklađena sve do 31. decembra 2023. godine. Mora se naglasiti da je raspored usklađenosti za LCP postrojenja dogovaran za svako postrojenje zasebno i zahteva posebne podatke za pojedinačna postrojenja;

6. Ispunjenje remedijacije industrijskog zagađenja i odlaganja posebnog otpada iz termoelektrana i toplana se očekuje do 2022. godine.

Za Direktive koje ne spadaju u skup direktiva za koje su potrebna znatna finansijska sredstva se ne očekuje prelazni period i pretpostavlja se da će biti ispunjene pre mogućeg datuma pristupanja koji je 1. januar 2019. godine.

Ovaj spisak predstavlja prvi korak u procesu definisanja i preciznog određivanja zahteva tokom pregovora. Potrebna je znatno jasnija specifikacija u skladu sa odredbama pravnih tekovina EU (npr. prelazni period za upravljanje komunalnim čvrstim otpadom se proteže kroz više direktiva), trenutna situacija i koraci koje treba preduzeti u implementaciji na putu do potpune usaglašenosti. Preporuka je da analitičke aktivnosti i izrada nacrta Detaljnog plana implementacije započne odmah nakon usvajanja NEAS-a a ne nakon što to bude zahtev od strane EU. Imajući u vidu ovu informaciju, pregovarački tim Republike Srbije znatno povećava brzinu pregovora.

Prelazni periodi odnose se samo na jedan deo oblasti životne sredine u okviru pravnih tekovina EU, ali će završni sporazum o njima biti važno pitanje u celokupnim pregovorima o životnoj sredini i pokazatelj uspeha celog procesa, sa stanovišta i politike i javnosti. Iz tog razloga se preporučuje obraćanje posebne pažnje na definisanje prelaznih perioda od ovog trenutka bez obzira na predviđenu dugu perspektivu implementacije odredbi pravnih tekovina EU.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
**26***Ekonomski model je građen na osnovu optimističkih prognoza za prelazne periode, međutim vrlo je verovatno da će za otpadne vode prelazni period morati da bude pomeren na 2037. godinu, a za nitrate do 2030. godine, što neznatno utiče na ekonomski model i na projekciju troškova.*

8. ZAVRŠNI DEO

Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine za Republiku Srbije sadrži: Prilog 1. - NEAS Struktura i Prilog 2. - Strateška piramida za aproksimaciju; koji su odštampani uz ovu strategiju i čine njen sastavni deo.

Ovu strategiju objaviti u "Službenom glasniku Republike Srbije".

**Prilog 1**

**NEAS STRUKTURA**



**Prilog 2**

**STRATEŠKA PIRAMIDA ZA APROKSIMACIJU**

