

На основу члана 45. став 1. Закона о Влади ("Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05 - исправка, 101/07, 65/08 и 16/11),

Влада доноси

Националну стратегију за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију

Стратегија је објављена у "Службеном гласнику РС", бр. 80/2011 од 28.10.2011. године.

1. УВОД

До краја 2011. године, Република Србија ће доћи до прекретнице у својим напорима у циљу приступања Европској унији (ЕУ). После објављивања мишљења Европске Комисије (ЕК) о стању спремности Републике Србије за приступање ЕУ, Европски савет може да одлучи да додели Републици Србији статус кандидата и да отвори преговоре за приступање. Иако ће постојати бројни фактори који ће утицати на те одлуке, ипак је на администрацији Републике Србије да покаже потпуно разумевање онога што са собом носи чланство у ЕУ и на који начин треба да се обезбеди да се преузму све обавезе чланства почевши од данас па до датума приступања ЕУ.

Политика ЕУ на пољу животне средине (технички названа Поглавље 27) није никакав изузетак у том смислу. Напротив, то поглавље обухвата прилично опширне делове европских прописа (такозваних правних тековина ЕУ) ствараних током низа деценија и постало је глобално најкомплекснији систем прописа у животној средини. Висок степен заштите животне средине представља један од основних циљева који су уткани у Споразуме ЕУ, заједно са начелима одрживог развоја и интеграције заштите животне средине у све политике. Њен унакрсни карактер је у складу са чињеницом да су у Републици Србији 43 процената свих директива, уредби и одлука које су део правних тековина ЕУ у надлежности других институција, а не Министарства животне средине, рударства и просторног планирања (МЖСРПП).

Осврт на последњи талас проширења ЕУ указује на то да су преговори у вези са Поглављем 27 били најтежи. Сам обим прописа и његов унакрсни карактер нису једини разлози за то. Имајући у виду обим проблема у животној средини у Републици Србији и стање инфраструктуре, могуће је да ће ово уједно бити и најскупљи део правних тековина ЕУ који треба имплементирати. Република Србија ће морати да преговара о бројним прелазним периодима како би решила све економске изазове на том путу. Ово поглавље има и политички осетљиве аспекте, као на пример реакције на прекогранично загађење, питања у вези са правилима унутрашњег тржишта и питања спољне трговине.

Циљеви Националне стратегије за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију (у даљем тексту: НЕАС) су двоструки: на првом месту, бављење питањима комплексности свих изазова који се односе на примену прописа ЕУ из области животне средине у Републици Србији и, на другом месту, обезбеђивање здраве основе за преговоре о приступању у вези са Поглављем 27. Циљ НЕАС-а је да обухвати све изазове

које ће процес апроксимације поставити пред националним законодавством (укључујући и одговор на недостатке садашњих правних процедура у Републици Србији), обиму промена које ће бити неопходне при организовању и раду институција надлежних за животну средину, као и приступу за превазилажење финансијских недостатака који настају као последица "уобичајеног поступања или уобичајених пракси" до потпуне усклађености са правним тековинама ЕУ.

Израда НЕАС је била инспирисана недавним проширењем ЕУ: поступцима везаним за приступање које су предузеле нове ЕУ државе чланице, организовањем начина рада сходно правилима ЕУ, успостављањем реалних сценарија за имплементацију, најбољим праксама и наученим лекцијама кроз наведене процесе. Сличности у политичким и економским изазовима, као и изазовима у области животне средине које су имале земље које су се последње придружиле ЕУ послужиле су као инспирација.

НЕАС је изграђен на резултатима пројекта који финансира ЕУ "Техничка помоћ за израду Националне стратегије за апроксимацију у области животне средине за Републику Србију (EuropaAid/127462/C/SER/RS)" (у даљем тексту: "ЕАС Пројекат"), али је сада у рукама МЖСРПП, које треба да води апроксимацију која се односи на Поглавље 27, а касније да води и приступне преговоре о истом поглављу. Пројекат је имао блиску сарадњу са МЖСРПП, као и осталим релевантним институцијама, које су обезбедиле обимну документацију која се наводи у НЕАС-у.

НЕАС је израђен на основу Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ (НПИ), Националног програма за заштиту животне средине (НПЗЖС) и Националне стратегије одрживог развоја (НСОР) ("Службени гласник РС", број 57/08).

Предложене су три свеобухватне политике како би се успешно преговарало о Поглављу 27 и како би се постигла потпуна усклађеност са правним тековинама ЕУ што је пре могуће:

- Правне тековине ЕУ треба да се одразе у прописима Републике Србије, ни у мањој ни у већој мери - сваки додатни захтев или строжији стандарди ће бити употребљени само када су оправдани у смислу животне средине и економском смислу и када нису у супротности са прописима ЕУ;

- Коришћење донаторских средстава треба да се сведе на оптималан ниво - то укључује успостављање одговарајућих капацитета за искоришћење, тј. успостављање адекватних институција и механизма за реализацију пројеката. Укљученост приватног сектора би требало даље подстицати кроз креирање погодних услова за привлачење инвестиција. Требало би одржати уравнотежену економску стратегију која ће заузврат смањити потребе за интервенцијама из државног буџета, и

- Имплементацију треба усредсредити на захтеве ЕУ - рад на апроксимацији и имплементацији правних тековина ЕУ треба да буде апсолутан приоритет испред свих националних приоритета; финансијски и људски ресурси треба да буду прераспоређени како би се ови услови испунили, посебно када је реч о поштовању буџетских ограничења и броју запослених.

Битан елемент планирања захтева за одобрење прелазних периода за поједине директиве, као и за планирање трошкова целокупне апроксимације је сам датум приступања. С обзиром да је за одређивање прецизног датума још увек рано, прелиминарни датум приступања би могао да буде 1. јануар 2019. године, као што се и претпоставља у НЕАС, и то искључиво за сврхе економског и финансијског планирања и за успостављање линије разграничења за могуће прелазне периоде.

И поред тога што је транспозиција правних тековина ЕУ из области животне средине знатно унапредовала, правни изазови су и даље знатни. Правна пракса би требало да се измени како би се раздвојило креирање политике од писања нацрта правних докумената, као и да би се у те процесе укључиле све заинтересоване стране, као и цивилно друштво, што би довело до кохерентног сета закона у области животне средине који треба да обезбеде потпуну транспозицију правних тековина ЕУ, а која је истовремено, недвосмислена, не превише детаљна и јасна. Осим тога, правне тековине ЕУ представљају

циљ који се стално мења - нове директиве ће се усвајати све до датума када Република Србија приступи ЕУ, и њих ће Република Србија такође морати sukcesивно да транспонује.

Знатни су и економски изазови апроксимације у области животне средине. На основу стања инфраструктуре у животној средини у Републици Србији и екстраполације ситуације у земљама које су скоро постале чланице ЕУ, процењује се да ће укупни трошкови за испуњавање свих правних тековина ЕУ у области животне средине бити око 10,6 милијарди евра (од данашњег дана па до 2030. године). Најзахтевнији су сектор вода (5,6 милијарди евра), отпад (2,8 милијарди евра) и сектор индустријског загађења (1,3 милијарди евра). Битан део трошкова се односи на оперативне трошкове (ОРЕХ), који се не могу подмирити из међународних извора финансирања и који се морају финансирати из буџета, средстава приватног сектора или кроз накнаде. Процењује се да ће потреба за додатним финансирањем из буџета достићи максимум од око 360 милиона евра током 2018. године и требало би равномерно да опада отприлике све до 2025. године, када ће моћи да се постигне потпуна надокнада трошкова. Сви пројектовани трошкови наведени у НЕАС-у биће реализовани уз уважавање буџетских циљева, принципа, процедура и правила одговорног финансијског управљања и биће финансирани искључиво у складу са расположивим средствима у буџету Републике Србије, а као такви неће представљати експлицитну обавезу за буџет.

Успешна реализација свих ових пројекција заснована је на развоју адекватних економских капацитета у МЖСРПП и осталим министарствима надлежним за поједина питања, као и на оптималном коришћењу економских инструмената. Са друге стране, директне економске користи које произилазе из усклађивања у области животне средине током истог периода би требало да надмаше трошкове у износу од скоро 2,4 пута.

Институционални изазови су такође битни. Апроксимација правних тековина ЕУ би требало да буде апсолутни приоритет, као и њихова имплементација. Оптимално, надлежности МЖСРПП би требало да обухвате све правне тековине ЕУ, а имплементација би требало да се реализује кроз једну извршну агенцију, као што је то случај у многим земљама ЕУ и да се на тај начин омогући да МЖСРПП побољша прописе и израду политике. У садашњој институционалној структури Владе, успешна имплементација ће захтевати побољшање тренутне међу-министарске сарадње и канала за сарадњу, што представља ситуацију сличну оној у Републици Чешкој. Структура Радне подгрупе за Поглавље 27, којом председава државни секретар МЖСРПП, ће бити врло важна за ову сврху и може делотворно да повећа планирање за апроксимацију, пружи подршку у преговорима и координира имплементацију. Њу ће допуњавати радне групе за имплементацију појединачних директива, којима ће председавати углавном шефови одељења и који ће подносити извештаје Радној подгрупи за Поглавље 27, који ће служити као платформа за обезбеђивање ефикасне међуминистарске сарадње.

На крају приступних преговора, биће договорен прелазни период за имплементацију директива за које су неопходна знатна финансијска средства ("тешке директиве") или одабраних директива за које су неопходна знатна финансијска средства. Према садашњим доступним економским информацијама и у складу са њиховим даљим спецификацијама у плановима за спровођење посебних директива и економских стратегија, кандидати за прелазни период биће постројења за третман отпадних комуналних вода, постројења за складиштење отпада која су неопходна у складу са Директивом о нитратима, комунална постројења за чврст отпад и одабрана индустријска постројења. За све остале компоненте правних тековина ЕУ, биће неопходна потпуна усклађеност.

НЕАС предвиђа оквир за будуће радове, са два нивоа инструмената за планирање који су очекивани: стратегија за појединачне секторе животне средине и планова за имплементацију посебних директива. Секторске стратегије су у великој мери завршене и планови за спровођење треба да буду финализовани пре почетка преговора о приступању у вези са Поглављем 27, како би пружили неопходне информације¹. Ова поменута два нижа нивоа планирања треба да обезбеде флексибилна и примењива документа у поређењу са НЕАС и то је управо и разлог због кога их Влада не узима у разматрање, барем не у овој фази.

Примена прописа ЕУ из области животне средине у Републици Србији неће бити ни мало лака, нити јефтина. Исто тако, неће је бити могуће одмах реализовати. Чињеница је, да је важније да се реализује на исправан начин него да та реализација буде брза. Увођење ЕУ прописа у Републику Србију не представља само званичну обавезу коју је прописао Брисел; оно представља програм за постизање бољег стања животне средине и бољег квалитета живота за све грађане Републике Србије.

¹ Према Закону о водама у току је израда Стратегије управљања водама на територији Републике Србије, која ће бити завршена до јануара 2012. године, а после јавне расправе планирано је њено усвајање до прве половине 2012 године. Стратегију усваја Влада на предлог МПТШВ-а

Скраћенице које се користе у тексту НЕАС имају следеће значење:

АДМИН	Администрација
АП	Аутономна Покрајина
АТС	Акредитационо тело Србије
САРЕХ	Капитални издаци
СВА	Кост Бенефит анализа
Поглавље 27	Поглавље о животној средини у оквиру правних тековина ЕУ
ОЦД	Организације цивилног друштва
С&С	Контрола и надзор
ДИС	Децентрализовани систем имплементације
DW	Вода за пиће
АПЖС	Акциони програм у области животне средине
ЕАС	Стратегија за апроксимацију у области животне средине
ЕАС	Пројекат Пројекат техничке помоћи за "Израду националне стратегије за апроксимацију у области животне средине", EuropeAid/127462/C/RS, финансира ЕУ
ЕВРД	Европска банка за реконструкцију и развој
ЕК	Европска комисија
ЕСП	Европски суд правде
ЕИА	Процена утицаја на животну средину
ЕИБ	Европска инвестициона банка
EMAS	Управљање животном средином и ревизорска шема
ЕПЈ	Економска политичка јединица
ПСЖС	Представници сектора за животну средину
ЕУ	Европска унија
БДП	Бруто домаћи производ
GHG	Гасови са ефектом стаклене баште
ГМО	Генетски модификовани организми
ННІ	Приход по домаћинству
НР	Људски ресурси
IED	Директива о емисијама у индустрији
IFI	Међународна финансијска институција

INSPIRE	ЕУ Директива 2007/2/ЕК, о општем оквиру инфраструктуре за информисање о простору
IPA	Инструмент за предприступну помоћ
IPPC	Интегрисано спречавање и контрола загађивања
IQ	Упитник о имплементација
KfW	<i>Kreditanstalt Für Wiederaufbau</i>
LCP	Велика постројења за сагоревање
ЛСУ	Локална самоуправа
МАТ	Максимално приуштљиве тарифе
МПТШВ	Министарство пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде
МЖСРПП	Министарство животне средине, рударства и просторног планирања
МИЕ	Министарство инфраструктуре и енергетике
MSW	Чврст комунални отпад
НЕАС	Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине
НИП	Национални инвестициони план
НПЗЖС	Национални програм заштите животне средине
НПИ	Национални програм за европске интеграције
NPV	Нето садашња вредност
НСОР	Национална стратегија одрживог развоја
ОРЕХ	Оперативни издаци
р.е.	Еквивалент популације
ЗЈЗ	Завод за јавно здравље
РОР	Дуготрајне органске загађујуће материје
ЈКП	Јавно комунално предузеће
РГЗ	Републички геодетски завод
РХМЗ	Републички хидрометеоролошки завод
СПП	Споразум о стабилизацији и придруживању
SEA	Стратешка процена утицаја на животну средину
КЕИ	Канцеларија за европске интеграције Владе Републике Србије
АЗЖС	Агенција за заштиту животне средине Републике Србије
ФЗЖС	Фонд за заштиту животне средине
UWW	Комуналне отпадне воде
VOC	Испарљива органска једињења
WEEE	Отпад од електричне и електронске опреме

2. ОБИМ И МЕТОДОЛОГИЈА НЕАС-а

2.1. Обим НЕАС-а

НЕАС се фокусира на Поглавље 27 правних тековина ЕУ² и има за циљ да осигура да Република Србија буде спремна да води преговоре са Европском комисијом и Европским

саветом на најефикаснији начин, и да испуни своје обавезе које проистичу из чланства.

НЕАС је узео у обзир све институције које су у вези са Поглављем 27 на националном, регионалном и локалном нивоу, с тим што је приоритет ипак стављен на национални ниво.

2 Сектор за Цивилну заштиту према Поглављу 27 није укључен у НЕАС, јер он укључује само мере које су у искључивој надлежности Министарства унутрашњих послова.

2.2 Методологија за израду НЕАС-а

НЕАС је израђен са посебним освртом на: Национални програм за интеграцију Републике Србије у ЕУ (НПИ), Национални програм заштите животне средине (НПЗЖС) ("Службени гласник РС" број 12/10) и Националну стратегију одрживог развоја (НСОР) ("Службени гласник РС" број 57/08). Осим тога, коришћени су и "Приручник о имплементацији прописа из области животне средине" као и одговори на Упитник за приступање Републике Србије ЕУ (достављен ЕУ 31. јануара 2011. године).

ЕАС пројекат је одржао више од 30 радионица (радних група за апроксимацију) у шест сектора животне средине на којима се дискутовало о правном, економском и институционалном уређењу за спровођење Поглавља 27 из правних тековина ЕУ. Одржано је 15 састанака платформе равноправних чланова који су били усредсређени на три аспекта која међусобно повезују све секторе (правни, економски и институционални). Представници релевантних институција, пословног сектора и организација цивилног друштва (ОЦД) су имали своје представнике на састанцима радних група за апроксимацију, као и на састанцима платформе равноправних чланова.

Правни део НЕАС је написан тако што су прегледане табеле усклађености (ТоС) и Упитници за имплементацију (IQ) које су израдили МЖСРПП и остала надлежна министарства како би се пратио напредак у транспозицији правних тековина ЕУ из области животне средине. Правна мишљења Канцеларије за европске интеграције Владе (КЕИ) су такође узета у обзир, као и најновије пресуде Европског суда правде (ЕСП). Национални прописи, како закони тако и подзаконска акта, су прегледани и упоређени са правним тековинама ЕУ. На основу дискусија које су вођене на састанцима правне платформе равноправних чланова и група за апроксимацију које су организоване у оквиру ЕАС пројекта израђена је анализа правних празнина.

Правни део се бави разматрањем пракси писања нацрта прописа које се широко користе на територији ЕУ и упоређује их са праксама у Републици Србији. Резултати тог рада обједињени су у Анализи правних празнина.

Економски део анализира садашње нивое услуге за директиве за које су неопходна знатна финансијска средства и прорачунава неопходне инвестиције (САРЕХ), оперативне (ОРЕХ) и додатне административне (АДМИН) трошкове који су неопходни како би се премостила празнина за потпуну усклађеност. Економски модел који је израђен омогућава процену различитих или променљивих сценарија како би се идентификовао оптимални економски пут ка апроксимацији. Делотворно коришћење овог модела захтева развој посебних економских мера у оквиру МЖСРПП и осталих министарстава надлежних за поједина питања.

Припрема институционалног дела НЕАС започела је упитником који је раздељен различитим укљученим институцијама након чега су процењене повратне информације³. Затим је уследила приоритизација за спровођење правних тековина ЕУ, која се заснива на методологији која је усвојена у Националном програму заштите животне средине.

Два извештаја о садашњем институционалном уређењу у Републици Србији су припремљена као подршка НЕАС. Први извештај Надлежности институција задужених за заштиту животне средине описује уређење на основу чињеничног стања, док други, Анализа институционалних празнина, даје препоруке за отклањање тих празнина.

3 Повратне информације су добијене од ограниченог броја институција.

3. ОПИС СТАЊА

3.1 Историјат

Република Србија је 22. децембра 2009. године званично поднела пријаву за приступање ЕУ. Та пријава обележава почетак процеса приступања кроз који ће Република Србија пролазити све до чланства у ЕУ. Битан део процеса придруживања за Републику Србију јесте онај део који се односи на усклађивање њених прописа, институционалних организација и радних пракси са захтевима прописаним у ЕУ прописима, који су опште познати као правне тековине ЕУ.

За земље које сада имају статус земаља кандидата, правне тековине ЕУ су подељене на тридесет и пет поглавља и преговори се воде за свако поглавље посебно. НЕАС је усредсређена на Поглавље 27 "Животна средина". Министар животне средине, рударства и просторног планирања је политички одговорно лице за ово поглавље.⁴

На основу искустава десет земаља које су постале земље чланице 1. маја 2004. године и 1. јануара 2007. године, приступни период ће вероватно трајати између осам и десет година. Дужина приступног периода ће зависити делимично од ефикасности преговора које ће водити Република Србија са ЕУ, али и делимично од политичких ставова, како интерних тако и екстерних. С обзиром на чињеницу да Поглавље 27 представља једну трећину правних тековина ЕУ и захтева доста инвестиција, логично је да то поглавље заслужује више од просечне политичке и административне пажње.

Само за сврхе планирања у овом документу је узет као могући датум приступања 1. јануар 2019. године. Такође, претпоставља се да ће Република Србија добити званични статус "земље кандидата" 1. јануара 2012. године. После приступања, Република Србија ће бити у могућности да добије много већа финансијска средства.⁵

⁴ Одлука о успостављању координационог тела за процес ЕУ придруживања ("Службени гласник РС", бр. 95/07, 5/10 и 87/10)

⁵ То је из разлога што по придруживању ЕУ, структурални фондови ће бити повећани и самим тим и укупно IFI финансирање, домаћи извори финансирања и кредитни рејтинг Србије као и њени под-национални узајмљивач ће повећати помоћ кроз кредитно тржиште. То је управо због двоструке сигурности која се односи на то да ће се 1) велика бесповратна финансијска средства за услуге инфраструктуре бити надокнађена кроз надокнаду трошкова и 2) додатна безбедност да ће чланство у ЕУ и дисциплина привући међународне кредиторе. У мањој мери, то ће се применити за постизање статуса земље кандидата.

3.2. Прекретнице у развоју

Процес стабилизације и придруживања је започео током 2001. године. Након тога, у јулу 2003. године, Влада је усвојила "Акциони план за усклађивање прописа са прописима ЕУ", у коме је идентификовала опсег закона који треба да се усвоје у складу са захтевима ЕУ. Овај Акциони план такође потврђује оправданост усвајања одређених закона, институција надлежних за имплементацију, као и осталих елемената који су битни за усклађивање националног правног система са правним тековинама ЕУ.

Народна скупштина Републике Србије је 14. октобра 2004. године усвојила "Резолуцију о придруживању Европској унији", прописујући по први пут званичну обавезу да се усклади правни систем Републике Србије са правним тековинама ЕУ. Резолуција утврђује да усклађивање закона са правним тековинама ЕУ има приоритет у раду Народне скупштине. Уз резолуцију су усвојене и посебне процедуре како би се повећала ефикасност овог процеса.

Најбитнији корак на путу ка приступању до сада је био потписивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) 29. априла 2008. године. Влада је показала константну посвећеност кроз израду Националног програма за интеграцију Републике Србије у ЕУ (НПИ). Народна скупштина је усвојила НПИ у октобру 2008. године, у оквиру кога се налази и поглавље 3.27 које се бави животном средином⁶. Све правне тековине ЕУ из области животне средине су обухваћене овим поглављем НПИ, дајући детаљан преглед стања транспозиције и имплементације, као и план израде нацрта закона, планирани институционални развој, потребе за кадровима и процењени буџет који је неопходан како би се постигао задовољавајући рад државне управе. НПИ је ажуриран у децембру 2009. године.

На основу НПИ и у складу са чланом 64. Закона о заштити животне средине ("Службени гласник РС", бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др.закон 72/09 и 43/11 - УС), МЖСРПП је припремило Национални програм заштите животне средине (НПЗЖС), који је Влада усвојила 10. марта 2010. године. НПЗЖС се заснива на принципима одрживог развоја и одражава Шести акциони план ЕУ за животну средину. Програм је припремљен уз донаторску помоћ и у највећој мери у складу са НПИ.

НПИ се такође односи на Стратегију одрживог развоја за 2008. годину која је била усвојена у време када је одобрен НПИ. У њему се наводи да *"није израђена процена трошкова апроксимације у области животне средине за Републику Србију"*, што даље значи да треба обезбедити процену трошкова за хармонизацију са захтевима из сектора за животну средину.

Како би се употпунио процес усклађивања прописа са правним тековинама ЕУ, и како би се обезбедила финансијска помоћ за захтеве транспозиције и имплементације прописа, као и вишегодишње програмирање, припремљена су документа која је усвојила Влада. Она укључују "Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду од 2011. до 2013. године", као и ЕУ планска документа, међу којима је и Вишегодишњи индикативни плански документ (MIPD). Осим тога, нацрт Оперативног програма за економски развој, који даје оквир за планирање и апсорпцију компоненте IPA III је припремљен и достављен Европској комисији (DG Region).

Национална стратегија управљања отпадом од 2010. до 2019. године усвојена је у мају 2010⁷. Стратегија биолошке разноврсности Републике Србије за период од 2011. до 2018. године,⁸ усвојена је у 2011. години, а Национална стратегија одрживог коришћења природних ресурса и Стратегија заштите ваздуха су у фази израде (очекује се да ће бити усвојене до краја 2011. године). Стратегија управљања водама на територији Републике Србије је у фази израде, а њено усвајање је планирано до средине 2012. године. Први извештај Републике Србије према оквирној конвенцији УН о промени климе достављен је Секретаријату Конвенције 2010. године, а Други извештај је у припреми. Национални план за имплементацију Стокхолмске конвенције о дуготрајним органским загађујућим материјама усвојен је 2009. године.

Као што је већ наведено, званична пријава за приступање ЕУ је поднета 22. децембра 2009. године. Ово означава почетак званичног процеса у оквиру кога Република Србија има за циљ да постане чланица ЕУ. Република Србија је поднела Упитник о приступању 31. јануара 2011. године.

6 Односи се на чланове 111 и 97 (пољопривреда, шумарство и водопривреда) из ССП

7 "Службени гласник РС" број 29/10, 02.03.2010. године

8 "Службени гласник РС" број 13/11, 01.03.2011. године

3.3 Предстојећи кораци

Пут Републике Србије ка приступању је ушао у кључну фазу. Европска комисија треба да до 12. децембра 2011. године објави своје мишљење о кандидатури Србије за чланство у

ЕУ. Процене су да Република Србија може добити званичан статус "земље кандидата" пре 1. јануара 2012. године.

После добијања статуса земље кандидата, преговори са ЕУ могу бити отворени. Преговори о Поглављу 27 могу потрајати и неколико година. Неопходно време ће зависити од брзине процеса преговора, који је одређен капацитетом Републике Србије да вешто представи своју позицију и да сачини кохерентан захтев за прелазним периодом који ће бити поткрепљен добро проученим чињеницама.

Напредак преговора укључује мултилатерални и билатерални скрининг после кога ће уследити достављање позиционог документа од стране Србије. Тај документ о ставу Србије ће разматрати Савет ЕУ, после чега ће објавити свој општи став. Од Србије ће се захтевати да обезбеди додатне информације које ће довести до ревидиране опште позиције коју ће усвојити Савет ЕУ. Ова информација и размена позиција може бити поновљена у неколико наврата. Када сви аспекти буду јасни, преговори о поглављу које се односи на животну средину могу бити привремено закључени.

После закључивања преговора по свим поглављима, Европски савет одлучује о придруживању. После придруживања, Република Србија мора у потпуности имплементирати правне тековине ЕУ у складу са резултатима преговора (што укључује и прелазне периоде).

3.4. Тренутно стање апроксимације, правни, економски и институционални аспекти

Процес апроксимације се састоји од транспозиције прописа ЕУ у прописе Републике Србије, а затим имплементације и примене тих прописа. Имплементација захтева израду под-стратегије и планова који идентификују који су то неопходни ресурси и на који начин они могу бити мобилисани у циљу окончања имплементације правних тековина ЕУ.

За потпуну транспозицију правних тековина ЕУ, Влада је одредила 31. децембар 2012. године као циљни датум, што је потврђено у НПИ. Као што се може приметити, тај рок је знатно краћи од рока истека шестогодишњих услова потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању, који је потписан 2008. године.

3.4.1 Прописи

Посвећеност Републике Србије транспозицији прописа из области животне средине је већ поменута, односно на њу се позивало у неколико текстова:

1. У Споразуму о стабилизацији и придруживању (ССП) - који још увек није у потпуности ратификован - члан 72(2) наводи да апроксимација треба да започне на дан потписивања ССП;

2. У Европском партнерству⁹ уз два краткорочна приоритета:

а. да се убрза апроксимација прописа и стандарда правних тековина ЕУ, и

б. да се спроведу усвојени прописи;

3. У НПИ, у складу са којим рад на транспозицији треба да буде комплетиран до децембра 2012. године

Годишњи Извештај Европске комисије о напретку Републике Србије у процесу европских интеграција процењује напредак у свим политичким областима. Узимајући у обзир промене када је реч о прописима "Извештај о напретку Републике Србије за 2010. годину"¹⁰ примећује да је начињен знатан напредак у области животне средине. У њему се истиче да ипак постоји недостатак јавних расправа и да квалитет прописа треба да се побољша. У њему се такође сугерише праћење имплементације прописа.

Годишњи Извештај Европске Комисије о напретку Републике Србије у процесу

европских интеграција, који користи табеле усклађености и упитнике о имплементацији, пореди Републику Србију и ЕУ у сваком појединачном случају (једна директива - један закон).

Наведени извештаји указују на знатне напретке који су учињени на пољу транспозиције правних тековина ЕУ у области животне средине. Ипак, брз темпо транспозиције неминовно је оставио траг. Бројни закони у области животне средине који су усвојени током 2009. године су допуњени и измењени током 2010. године, али без обзира на то неке правне празнине и даље постоје.

Тренутно стање транспозиције у Републици Србији у области Поглавља 27 је анализирано у извештају који је израђен у оквиру ЕАС пројекта у Анализи правних празнина, која утврђује стање транспозиције¹¹ и садржи препоруке за побољшање праксе писања нацрта закона.

До сада је транспозиција на хоризонталном нивоу, као и у оквиру сектора за хемикалије, знатно напредовала. Велики напредак је постигнут и када је реч о секторима за заштиту природе и отпад. Када је реч о сектору за ваздух, неке основне политичке одлуке које се односе на националне прагове емисије морају да се донесу пре него што се наставе послови транспозиције у овој области. Када је реч о сектору за воде, усвајањем Закона о водама у 2010. години ("Службени гласник РС" број 30/10), транспонована је Оквирна директива за воде (2000/60/ЕС) у већој мери. Рад на транспозицији у сектору за индустријско загађење мора да се ажурира како би укључио и нову Директиву о емисијама у индустрији (2010/75/EU) која је усвојена у децембру 2010. године.

Иако су сви ти напори неспорни, они су повремено доводили до претеране регулације прописа и то у највећој мери кроз успостављање процедура које су разрађеније више него што се то захтева у правним тековинама ЕУ. Претерана регулација прописа је скупља и није увек без ризика. Уговор о функционисању ЕУ (TFEU) дозвољава државама чланицама да буду строжије него што то налажу правне тековине ЕУ, али захтева од њих да те случајеве пријаве Комисији која ће проверити усклађеност са прописима ЕУ (нпр. забрана нарушавања конкурентности или трговине унутар државе).

НЕАС успоставља политике којима треба постићи потпуну усклађеност са правним тековинама ЕУ у области животне средине, али не и преко тога, осим уколико не постоји обавезујући разлог везан за животну средину а који уједно одржава усклађеност са захтевима јединственог тржишта ЕУ.

Тренутно, прописе из области животне средине се предлажу именоване ad-hoc радне групе у оквиру МЖСРПП и осталих министарстава надлежних за поједина питања. У раду тих група могу учествовати и друга надлежна министарства и заинтересоване стране. Пошто се напише нацрт закона, група га доставља организационој јединици министарства надлежној за усклађивање прописа, а затим министру, који консултује Републички секретаријат за законодавство, КЕИ, Министарство финансија и остала надлежна министарства, а свака од страна има двадесет дана да реагује. После ових консултација, министар доставља ревидиран предлог закона Влади на усвајање. Усвојени предлог закона Влада прослеђује Народној скупштини.

Постоји опште незадовољство процесом писања нацрта закона. Кратки рокови не дозвољавају онима који пишу законе да саставе текст који има задовољавајући квалитет. Други разлози за бригу који се често истичу су недовољан број искусних особа које пишу законе и лоша координација са заинтересованим странама. Као последица ове ситуације, многи закони се морају ревидирати убрзо после њиховог усвајања.

Предложена побољшања процеса писања закона се углавном односе на улогу и начин убличавања процеса писања нацрта закона у оквиру државне управе и на правне технике које се користе. Рад на транспозицији је континуирани процес, с обзиром да ће прописи ЕУ бити усвајани и током преговора за приступање, као и касније. Стога би требало применити нови приступ писању нацрта закона како би се прегледали стари закони, и како би се реализовала транспозиција која је у току, као и она која ће започети после приступања ЕУ. Постизање кохерентности, стабилности и делотворности прописа представља

најважнији циљ овог процеса.

9 Одлука Савета 2008/213/ЕЗ

10 Последњи доступан извештај (СЕЦ 2010. године) 1330 - Радни документ запослених у Комисији "Напредак Србије за 2010. године" уз Комуникацију [...] СОМ (2010) 660

11 Датум пресека 20. новембар 2010. године

3.4.2 Економски и финансијски аспекти

При испуњавању захтева правних тековина ЕУ, Република Србија, а посебно МЖСРПП и остала министарства надлежна за поједина питања везана за област животне средине, суочавају се са великим изазовима на пољу економије и финансија.

3.4.3 Изградња капацитета у економском и финансијском планирању

Искуство нових чланица ЕУ (2004. и 2007. године) представља јасан знак упозорења шта Република Србија треба да избегне. После приступања, Румунија и Бугарска 2007. године су почеле да издвајају нето допринос за буџет ЕУ на основу споре мобилизације ЕУ бесповратних финансијских средстава (грантова). То је проузроковано неадекватним финансијским планирањем, као и лошим програмирањем бесповратних финансијских средстава, што је довело до тога да је мање од 10% доступних средстава повучено током прве три године чланства, што се и наводи у најновијем извештају Евростат-а (април 2011. године).

Економски и финансијски капацитети за планирање у овом моменту су прилично лоше развијени у оквиру МЖСРПП и осталих министарстава надлежних за поједина питања везана за област животне средине и нису ни близу обима и степена специјализације која ће бити неопходна за брзу и успешну мобилизацију финансијских бесповратних средстава ЕУ. Додатни кадар са снажним економским искуством ће бити неопходан у оквиру министарстава како би се обезбедили капацитети за економско финансијске анализе и планирање, као што то захтева децентрализовани имплементациони систем за ИРА¹² III, IV и V. Уколико се то не деси, смањиће се и успорити ефикасност мобилизације бесповратних финансијских средстава и неопходна накнада трошкова кроз накнаде које плаћају корисници као и кроз економске инструменте. Имајући у виду висину тих средстава, опортунитетни трошак неефикасности у овим областима за Републику Србију може да буде прилично висок.

12 ИПА је "инструмент за предприступну помоћ".

3.4.4 Трошкови апроксимације

Усвајање правних тековина ЕУ, а посебно њихова имплементација, изискују знатне инвестиције у инфраструктуру током дужег временског периода.¹³

Трошак апроксимације¹⁴ је трошак Републике Србије за усвајање правних тековина ЕУ, који не треба мешати са укупним издацима у животној средини у Републици Србији, а који укључује компоненте настале услед националних политика. Време које је потребно Републици Србији да постигне потпуну усклађеност са правним тековинама ЕУ је одређено појединим ограничавајућим факторима, који се односе на:

- Тренутно стање инфраструктуре у животној средини и почетне нивое услуга;
- Приступачност цене на нивоу корисника, што одређује износ трошкова који се може надокнадити од крајних корисника;
- Приступачност на националном нивоу, која представља проценат бруто домаћег

производа (БДП) који Република Србија може да издвоји за пројекте у животној средини;

- Капацитет администрације да ефикасно уоквири у законе, а затим и у финансијском смислу испланира и оптимално програмира све доступне финансијске ресурсе.

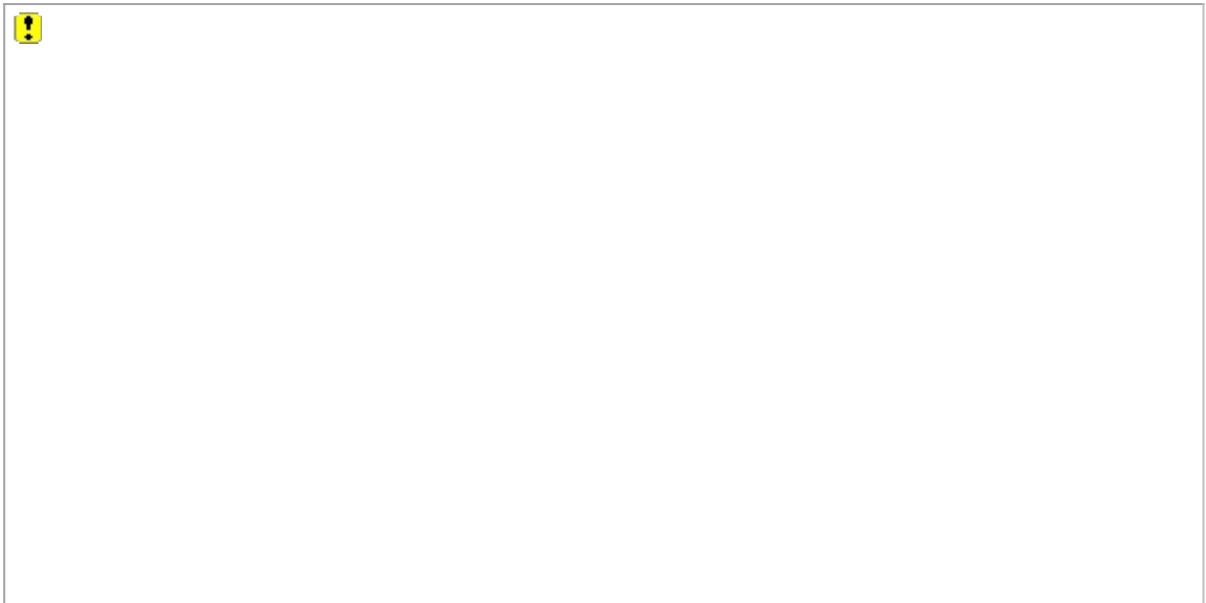
Први корак, заправо камен темељац, сваке стратегије јесте процена трошкова. Они су прорачунати кроз:

- Сакупљање доступних података и студија (види прилог 2), како националних тако и међународних, и њихове обраде кроз трошковно/финансијски модел који омогућава анализу осетљивости на промене циљних датума за потпуну усклађеност са правним тековинама ЕУ;

- Настали вишегодишњи токови трошкова су дисконтовани на вредности у еврима за 2010. годину. То је нето садашња вредност (NPV), што представља стандардну праксу за елиминацију временских дисторзија. Одабрана стопа отписа од 5% одговара оној која се користи на великим инфраструктурним пројектима у ЕУ.

13 Сви пројектовани трошкови ће бити реализовани уз уважавање буџетских циљева, принципа, процедура и правила одговорног финансијског управљања, дефинисаних Законом о буџетском систему, као и уз уважавање приоритета Владе у кратком, средњерочном и дугорочном периоду.

14 Трошкови апроксимације који су предвиђени представљају најбољу процену која се заснива на постојећим информацијама и прогнозама за широк спектар макро-економских и социо-економских параметара. Предметна процена се увек може модификовати и њено својство је да само илуструје разумни ред величина.



Слика 1: Трошкови апроксимације у милионима € отписани по стопи од 5%

Резултати су резимирани на слици 1 за CAPEX, OPEX и АДМИН. CAPEX - они представљају неопходне капиталне трошкове, OPEX су сви оперативни издаци, укључујући замену и одржавање CAPEX, а АДМИН укључује све трошкове који су везани за повећање броја запослених, укључујући плате, све пратеће доприносе, режије, потребе обуке као и неопходне техничке студије.

Укупни трошкови апроксимације, који се састоје од три горе наведене компоненте, процењени су на 10,6 милијарди евра.

Прорачуни трошкова су се у великој мери усредсредили на "директиве за које су неопходна знатна финансијска средства", а то су директиве о:

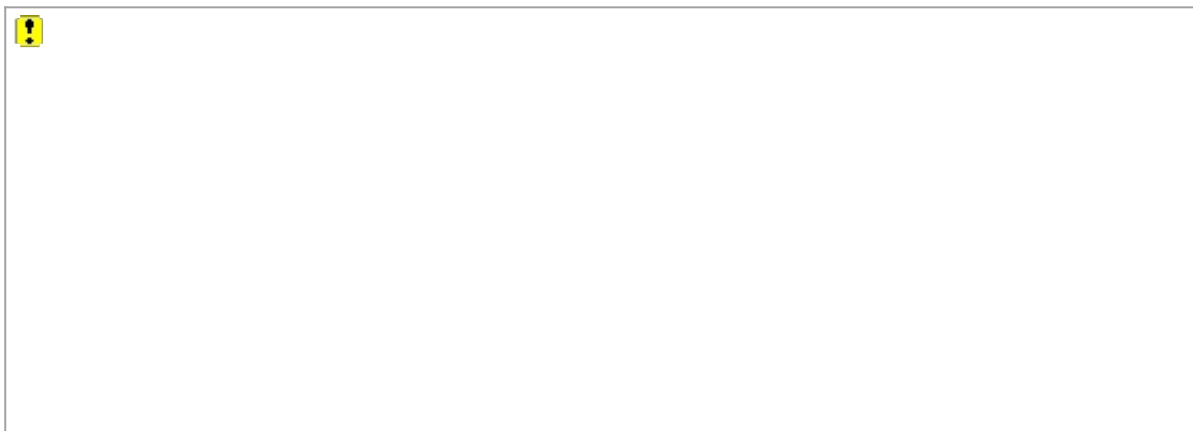
1. комуналним отпадним водама (UWW) (91/271/ЕЕС);
2. води за пиће (DW) (98/83/ЕС);
3. нитратима (91/676/ЕЕС);

4. чврстом комуналном отпаду (MSW) која замењује директиве о депонијама (1999/31/EC), амбалажи (94/62/EC), отпаду од електричне и електронске опреме (WEEE) (2002/96/EC) и Директиву о батеријама (2002/95/EC);

5. велика постројења за сагоревање (LCP) (2001/80/EC) која укључује и термоелектране (TRP) и топлане.

Оне заједно износе 8,7 милијарди евра, или скоро 83% укупних трошкова апроксимације. Прве три су у сектору за воде, четврта у сектору за отпад и у складу са новом Директивом о индустријским емисијама, пета је сада у сектору за индустријско загађење и сектору за буку.

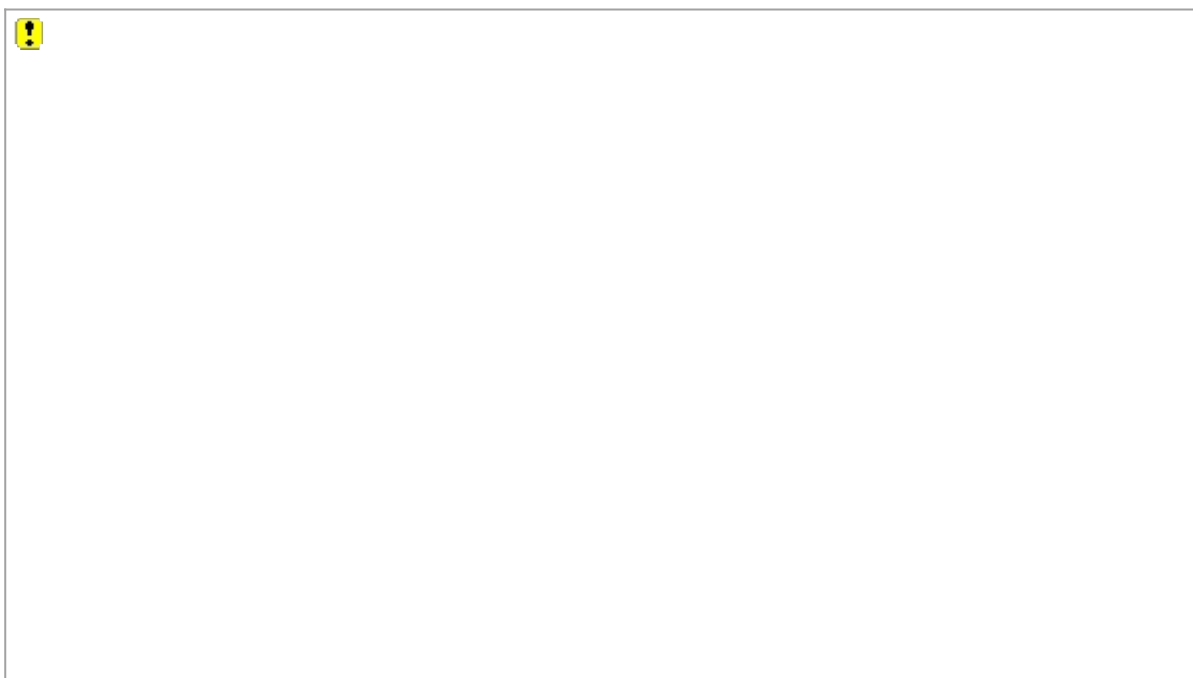
Табела 1: Трошкови апроксимације по секторима животне средине



Као што је то чест случај са питањима животне средине, ове директиве имају утицај на више од једног сектора. Део проблема у Сектору за индустријско загађење и буку је, на пример, решен од стране MSW, или Директивом о комуналним отпадним водама. То је разлог због кога је стандардна пракса усредсређивање на директиве за које су неопходна знатна финансијска средства и на прорачун онога "што је преостало" за посебне секторе.

Неки од процењених административних трошкова за секторе животне средине ће бити на хоризонталном сектору. Прецизнији прорачун административних трошкова може да се уради онда када институције које се баве разним питањима која се односе на апроксимацију буду јасније дефинисане. За потребе НЕАС-а, ти трошкови су процењени на основу претходног искуства у другим транзиционим економијама. Највећи трошак ће бити у сектору за воде, и износиће 5,6 милијарди евра¹⁵, затим у сектору за отпад - 2,8 милијарди евра, и сектору за индустријско загађење и буку - 1,3 милијарди евра.

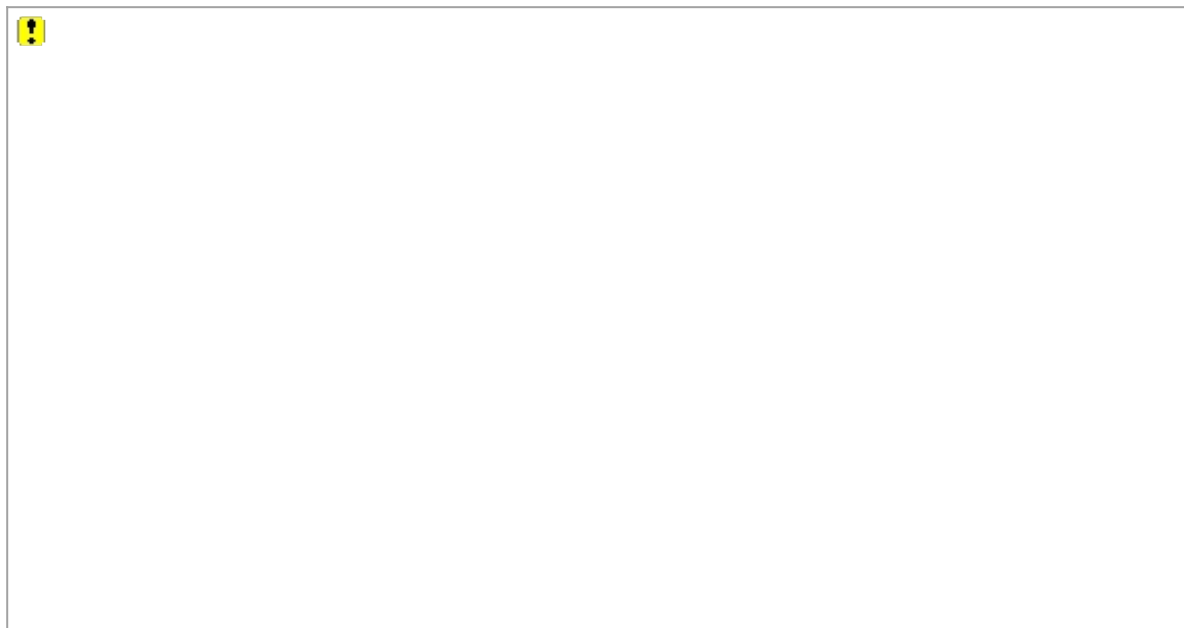
¹⁵ Процена трошкова урађена на основу до сада расположивих података и представља оквирну вредност. Током израде Стратегије управљања водама добиће се прецизнији подаци за сектор вода.



Слика 2. Расподела трошкова по секторима

Укупни трошак је 1,400 евра/по глави становника, нешто виши од просека од 1,150 евра/по глави становника (у еврима за 2010. годину) који је проценила ЕУ за претходни талас земаља приступница. То одражава низак ниво постојеће инфраструктуре и стандардних услуга на пољу вода, посебно комуналних отпадних вода, за које ће бити неопходне знатне инвестиције како би се постигли нивои који су наведени у правним тековинама ЕУ.

Инструмент модела даје преглед годишњих трошкова за инвестиције (CAPEX), и трошкова пословања и управљања (OPEX) и административних трошкова (АДМИН). Ти трошкови су вишегодишњи стварни неотписани трошкови у еврима за 2010. годину.



Слика 3. Токови вишегодишњих трошкова

Ови токови су израчунати узимајући у обзир краткорочне инвестиције за које су преузете обавезе (имплементација Националне стратегије управљања отпадом има велики утицај) и секвенцијалне дистрибуције којом се избегава да OPEX премаши ограничења приушљивости цена. Највиши годишњи трошкови су између 1,1 и 1,4 милијарди евра за период од 2019. до 2023. године. Претпоставља се да ће 2019. година бити прва година чланства Републике Србије у ЕУ, када се може очекивати већа подршка ЕУ, а такође и повећање инвестиција.

3.4.5 Користи од апроксимације

Политичке импликације придруживања ЕУ и општи економски утицаји нису предмет НЕАС. Оно што се обрачунава у овом делу јесте директна економска корист за Републику Србију од примене правних тековина ЕУ у области животне средине.

Чиста животна средина не представља луксуз коме земље кандидати морају да се изложе. Нижи стандарди животне средине и превелика одлагања у увођењу захтева правних тековина ЕУ носе *скривене економске трошкове* за друштво који морају да се обрачунају. Избегавање тих "скривених трошкова" је слично занемаривању одржавања и замене средстава и некомпатибилно је са основним начелом "одрживости".

Основне користи примене правних тековина ЕУ су:

1. Избегавање штете по живот (смањена стопа смртности);
2. Избегавање штете по здравље (смањена стопа обољевања);
3. Избегавање штете по имовину и пољопривредну производњу и

4. Користи по екосистем.

Примењена је следећа методологија за обрачун која се заснива на стандардима праксе који су произашли из искуства на овом пољу:

- Анализа је реализована кроз коришћење комбинације претходних техника, примене параметара тестираних у привредама које су напредније од домаће, кроз "једначину трансфера користи" тамо где није било доступних података за Републику Србију;

- Параметри Функције Доза-одговор су узети из документа "Процена трошкова у животној средини и инвестициони план (ЕСАIP)", студије која је израђена за Румунију у 2005. години и прилагођена условима у Републици Србији за 2010. годину;

- Користи су обрачунате за исти период као и трошкови од 2011. до 2030. године, иако ће оне наставити да се повећавају, док ће се трошкови смањивати када се оконча инвестициона компонента.





Ова конзервативна процена указује на то да ће током периода до 2030. године, користи надмашити трошкове за отприлике 2,4 пута.

Требало би имати у виду да иако општи прорачун користи има јаку научну основу, његова дистрибуција у различите секторе животне средине је отворена за евентуалне измене због разлике у методологији прорачуна трошкова (на основу CAPEX/OPEX) и користи (на основу оних одговорних функција које претендују да се усредсреде на област заштите ваздуха).

3.4.6 Институције

Надлежност за правне тековине ЕУ у области животне средине је подељена између неколико министарстава. На основу додељених директива, МЖСРПП је директно одговорно за отприлике 57% правних тековина ЕУ, уз осталих 43% које су раздељене између пет министарстава:

- Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде;
- Министарства здравља;
- Министарства за инфраструктуру и енергетику;
- Министарства економије и регионалног развоја и
- Министарства унутрашњих послова.

Поред тога, Министарство финансија има индиректну улогу у имплементацији правних тековина ЕУ, јер се оне морају финансирати. Осим тога у складу са нацртом Закона о јавним комуналним предузећима, једно од министарстава ће бити компетентно за активности јавних комуналних предузећа (ЈКП). Садашњи предлог је да компетентно министарство буде МЖСРПП, али се још увек чека на одлуку Владе.

Не постоје "физичке празнине" у тренутном институционалном уређењу, с обзиром да су надлежности додељене институцијама за сваку уредбу, директиву и одлуку ЕУ (осим за оне које су релативно небитне, у српском контексту, Директива 2000/59/ЕЗ у вези са лучким уређајима за прихват отпада који стварају бродови и остатка терета).

Основна потешкоћа јесте број запослених у садашњем институционалном уређењу који би требало да буде значајно повећан у предстојећем периоду. Међутим, уважавајући садашња буџетска ограничења, рационализација и приоритизација коришћења запослених могу да помогну у решавању ове потешкоће.

У садашњем стању транспозиције директива, пренос одговорности за имплементацију није увек најјаснији. Важна ствар у том смислу је успостављање система за трговину квотама емисије гасова са ефектом стаклене баште (GHG) где тек треба да се одреде

надлежни органи.¹⁶ Овај, али и други случајеви, описани су у секторским стратегијама.

Тренутна координација између министарстава се реализује кроз рад Радне подгрупе за Поглавље 27, којом председава државни секретар МЖСРПП. Састанци Радне подгрупе се одржавају по потреби, а на иницијативу ресорног министарства.

Чињеница да не постоје "физичке празнине" значи да садашње институционално уређење може да обезбеди имплементацију правних тековина ЕУ, али уколико буде одлучено да се овај уређење измени (без институционалних промена), морају се реализовати и значајне промене у области тзв. "меких вештина". Заправо, све институције које су укључене требало би да препознају себе као део тима који заједно ради у циљу успешних преговора и апроксимације Поглавља 27. Овакав дух се мора развити и неговати по хијерархији МЖСРПП, заједно са осталим укљученим министарствима и институцијама, посебно путем програма радне Подгрупе за Поглавље 27. Области које треба побољшати су:

- ефективно делегирање надлежности и одговорности;
- управљање расположивим ресурсима у оквиру институција;
- координација и сарадња између институција;
- комуникација између и унутар институција;
- избегавање преклапања између постојећих националних прописа и оних којима се транспонују правне тековине ЕУ;
- систем за управљање људским ресурсима;
- транспарентност у одређивању буџета за институције и
- флексибилност у додели кадрова како би се одразили приоритети који се мењају.

Посебни захтеви су детаљније изложени у секторским стратегијама и уобличени су у општу институционалну стратегију (Део 4.3).

¹⁶ Директива 2009/29/ЕЗ

4. СТРАТЕШКИ ПРАВАЦ

Општи стратешки циљ Републике Србије је да постане члан ЕУ. Како би постигла овај циљ, Република Србија мора да заврши процес апроксимације кроз транспозицију, имплементацију и примену свих поглавља правних тековина ЕУ, укључујући и Поглавље 27 које се односи на животну средину.

Активности које се односе на транспозицију, имплементацију и примену на путу ка чланству у ЕУ захтевају стратешки правац. Ово поглавље НЕАС дефинише свеобухватне политике које су предложене за сваки корак и сваку одлуку која се донесе током процеса апроксимације. У оквиру тих политика, успостављен је ограничен број стратешких циљева.

Циљеви ових политика су срж НЕАС-а. НЕАС даје приказ свих оперативних оквира који су неопходни за преговоре Републике Србије за чланство у ЕУ и оправданост транзиционих периода који су неопходни за ресор животне средине.

Прилог 3 НЕАС садржи "Стратешку пирамиду апроксимације" која показује, у опадајућем распореду, различите нивое груписања у оквиру НЕАС.

4.1 Општа стратегија

Општа стратегија процеса апроксимације прати главне кораке који су претходно утврђени у НПИ и НПЗЖС. НЕАС такође прихвата изјаву о мисији, визији и вредностима¹⁷ МЖСРПП-а¹⁸ која је први пут наведена у 2005. години.

Мисија је "имплементација прописа Републике Србије из области животне средине у смислу националних приоритета за садашње и будуће генерације".

Визија је "бити компетентан, поуздан и да национални органи воде бригу о животној средини у Републици Србији у потпуној хармонизацији са принципима животне средине ЕУ".

У Стратегији комуникације, која обухвата период од 2005. до 2007. године и која је израђена на основу сопствене мисије и визије, МЖСРПП тежи да обезбеди што транспарентнију организацију, уз побољшану екстерну и интерну комуникацију, а у складу са политикама ЕУ из области животне средине са организационог, законског и процедуралног становишта. МЖСРПП изражава своје вредности кроз намеру да ради уз "отвореност, компетентност и транспарентност".

НЕАС има за циљ да пружи подршку Влади у њеном циљу да реализује апроксимацију са правним тековинама ЕУ. Препоручује се да Влада усвоји три основне стратешке политике. Те политике су посебно важне у ресору животне средине, али су заправо применљиве за све правне тековине ЕУ. Поштовање наведених политика, обезбедиће јасан правац и користи по земљу. Оне су дате у табели 5 која следи:

Табела 5: Водеће и свеобухватне стратешке политике

ВОДЕЋЕ И СВЕОБУХВАТНЕ СТРАТЕШКЕ ПОЛИТИКЕ
<p>1. Прописи Републике Србије треба да осликавају Правне тековине ЕУ; ни мање ни више - додатни захтеви или стриктнији стандарди ће се изградити онда када су оправдани у смислу животне средине и економије а нису контрадикторни прописима ЕУ. То ће смањити трошкове усклађености.</p>
<p>2. Коришћење донаторских средстава би требало да се оптимизира - то укључује успостављање одговарајућих капацитета за апсорпцију, тј., адекватних институција и реализације пројеката, као и уравнотежене економске стратегије која ће заузврат смањити потребе за интервенцијама из државног буџета. То ће умањити трошкове које ће сносити Република Србија.</p>
<p>3. Имплементација треба да се усредреди на захтеве ЕУ- рад на апроксимацији и имплементацији правних тековина ЕУ треба да буде апсолутан приоритет испред свих националних приоритета; финансијски и људски ресурси треба да буду прераспоређени како би се рефлектовала ова перформанса, посебно када је реч о буџетским ограничењима и броју запослених. То би требало да оптимизира коришћење постојећих финансијских и људских ресурса.</p>

Ове три политике су водећи и свеобухватни стратешки концепти НЕАС. Све друге стратешке идеје и акције у области животне средине треба да се тумаче у складу са овим принципима.

Заправо, свим државама у процесу приступања су неопходна веома обимна финансијска средства за имплементацију правних тековина ЕУ у области животне средине. Кроз ЕУ и остале донаторске фондове могу се добити бесповратна финансијска средства и кредити. Повлачење средстава ипак захтева институционална, административна и правна уређења која добро функционишу.

Ова стратегија доприноси испуњењу ових услова кроз успостављање бројних кључних циљева и неопходних средстава за њихово постизање (видети Табелу 6).

Табела 6: Кључни циљеви

ЦИЉЕВИ	СРЕДСТВА
<p>Потпун и висок ниво транспозиције</p> <ul style="list-style-type: none"> • правних тековина ЕУ у области животне средине 	<ul style="list-style-type: none"> • Реални и потпуни законодавни програми • Побољшане праксе писања нацрта закона
<p>Одржавање делотворне и приуштљиве инфраструктуре и услуга у животној средини</p> <ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • Оптимизација накнаде трошкове уз ограничења приуштљивости цене • Претпоставка потреба за кофинансирање и обезбеђивање неопходних финансијских средстава • Реформа ЈКП како бисе привукла бесповратна финансијска средства за остварљиве велике инфраструктурне пројекте
<p>Институционална уређења за делотворну и ефикасну апроксимацију</p> <ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • Институционална реформа

Када је реч о стратешким циљевима институционалног уређења, генерално се сматра да је прикладније да министарства буду укључена само у "политичка" и законодавна питања, а да имплементацију прописа реализују друге институције. "Политичка" питања у овом контексту обухватају израду стратегија, програма (укључујући инвестиционе програме), планова и стандарда које треба да усвоји Влада. Имплементација је везана за активности као што су мониторинг, издавање дозвола, примену и комуникацију (кампање).

17 "Стратегија комуникације" - дијалог за период од 2005. до 2006. године, Побољшање управљања животном средином Дирекција за заштиту животне средине, СИДА, Мај 2005. године

18 Израђена од стране претходника МЖСРПП, Дирекције за заштиту животне средине у оквиру Министарства науке и заштите животне средине.

4.2 Временски оквири за НЕАС

Као што је раније описано, различити рокови за апроксимацију су били успостављени у НПИ, ССП и осталим политичким документима. Период од 6 година од потписивања ССП (28. април 2008. године) је најрелевантнији. Сви доприноси у транспозицији и имплементацији садашњих правних тековина ЕУ су добродошли. У стварности, биће неопходан дужи временски период за комплексније задатке (укључујући, али се не ограничавајући само на директиве за које су неопходна знатна финансијска средства), као и нове правне тековине ЕУ, на којима би рад требало да се настави између 2014. године и датума придруживања ЕУ, а у случају транзиционих периода чак и после очекиваног датума придруживања.

С обзиром на горе поменуте перспективе, НЕАС идентификује следећа три временска периода:

- Краткорочни (до 2014. године);
- Средњорочни (од 2015. до 2018. године) и
- Дугорочни (од 2019. до 2030. године).

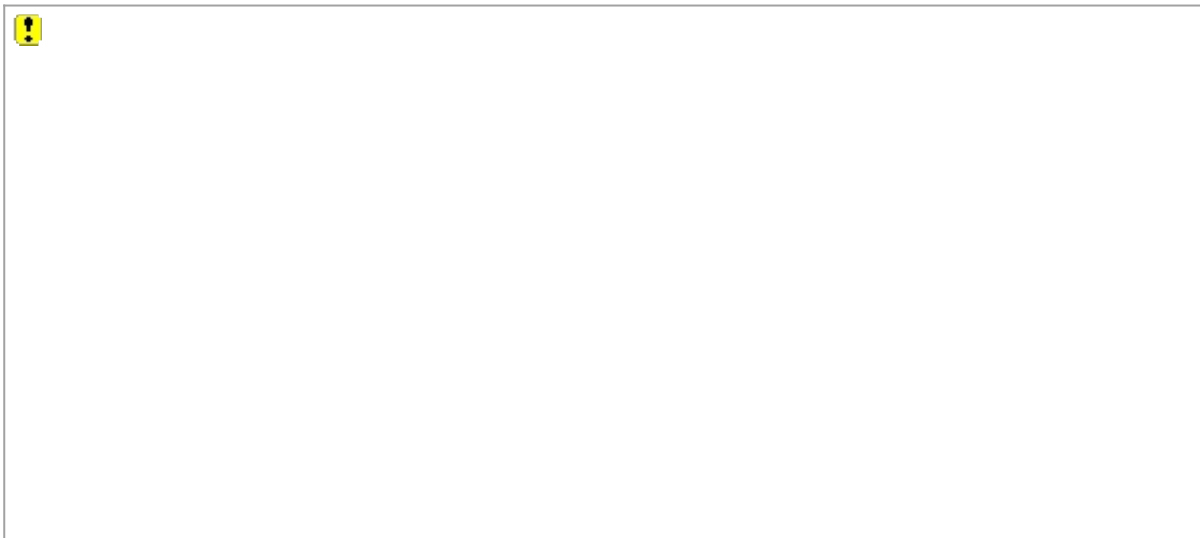
Три различита временска раздобља ће успоставити ритам секторских стратегија и планова за имплементацију посебних директива: краткорочни (период од 2011. до 2014. године), средњорочни (период од 2015. до 2018. године) и дугорочни (после

придруживања). Транспозиција ће суштински бити завршена током краткорочног периода.

Рок до 2012. године који је успостављен за транспозицију у НПИ би требало да се продужи на 2014. годину, како би се обезбедило време за поновну процену додељених одговорности, осигурала заједничка компатибилност између најбитнијих закона у животној средини и како би се попуниле преостале евентуалне законске празнине. Продужени рок би требало рефлектовати у односу на све нове правне тековине ЕУ које су усвојене или које су у фази усвајања. Период од 2011. до 2014. године сматра се краткорочним периодом, јер би до краја тог периода транспозиција правних тековина ЕУ требало да буде завршена, а активности које се односе на примену и спровођење закона би требало да буду у почетној фази. Може се очекивати да имплементација и примена могу у потпуности бити реализоване пре 2019. године и зато се овај период од 2015. до 2018. године сматра средњорочним периодом.

Крајњи период од 2019. до 2030. године је означен као дугорочни период са главним додатним активностима на пољу инвестиција како би се завршила имплементација директива за које су потребна знатна финансијска средства, посебно Директива о третману комуналних отпадних вода.

Табела 7: Временски распоред за постизање стратешких циљева НСАОЖС



5. СТРАТЕГИЈА ЗА АПРОКСИМАЦИЈУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ

У овом поглављу, детаљно је приказан приступ апроксимацији с освртом на три радне компоненте - правну, економско-финансијску и институционалну, како би се првенствено описале главне оријентације у тим контекстима, а затим формулисале конкретне активности које треба да се предузму на краткорочном, средњорочном и дугорочном плану.

5.1 Стратегија за правну апроксимацију

Постоје два питања која треба узети у обзир у вези са транспозицијом, тј. писањем нацрта и усвајањем прописа који су у складу са захтевима правних тековина ЕУ:

1. На који начин организовати процес транспозиције и
2. На који начин осигурати да се *de jure* и *de facto* испуне захтеви правних тековина ЕУ.

Традиционална тенденција писања предлога закона у Републици Србији (али не искључиво и само у Републици Србији) јесте тежња да се законом обухвате сви могући случајеви. Међутим, циљ да се постигне исцрпност прописа се показао непоузданим. Равнотежа се мора наћи између општих захтева који се налазе у прописима и захтева посебних случајева који се намећу у складу са dobrим праксама или судским одлукама. Институционално одвајање креирања политика од писања нацрта прописа, као извршних

задатака, довело би до побољшања у пракси и посвећења веће пажње изради прописа.

Мора се прекинути пракса писања нацрта подзаконских аката после усвајања закона док су постојећа подзаконска акта и даље на снази, како би се избегао дуг транзициони период пре потпуне и делотворне имплементације нових закона и дефинисаних институционалних уређења. Тиме би се елиминисала стална потреба за изменама и допунама закона које се дешавају у периоду припреме подзаконских аката. То би у знатној мери побољшало јасност, тачност и предвидивост прописа за циљну групу и друштво уопште.

Са становишта апроксимације, правна сигурност представља примарни критеријум за усклађивање правних тековина ЕУ. У случају евентуалне неусклађености прописа са уставом, недоследности или колизије са осталим прописима који могу бити прецедентни, не може се сматрати да су правне тековине ЕУ у потпуности транспоноване.

Предложене радње

Краткорочни план за период од 2011. до 2014. године

- Све правне тековине ЕУ би требало да буду транспоноване у кратком року.
- Садашњи прописи би требало да буду детаљно прегледани како би се утврдиле све неусклађености са правним тековинама ЕУ.
- Требало би да се изради и имплементира Водич за апроксимацију у области животне средине (који би садржао све краткорочне активности које су доле наведене).
- Израда политика би требало да буде одвојена од писања нацрта закона, а уједно треба да му претходи. Особе и институције одговорне за креирање политике требале би да узму у обзир доступне могућности примене и да изаберу најпогоднију, а такође би требало и одабрати одговарајуће механизме за примену и спровођење. После тога би требало почети са писањем нацрта закона.
- Заинтересоване стране би требало да буду консултоване у раној фази како би се они који су задужени за писање политика и писање нацрта закона детаљније упознали са суштином проблема. Поред тога, заинтересоване стране ће бити укључене у писање прописа. Дискусије о променама доводе до већег степена прихватања од стране заинтересованих страна.
- Закони би требало да се пишу истовремено са подзаконским актима. Тако би се избегле све неусклађености, као и непотребни прописи.
- Крајњи нацрт прописа би требало да прође неколико тестова квалитета; оне који се односе на усклађеност са правним тековинама ЕУ, затим тестове који се односе на усклађеност са утврђеним политикама, и на крају тест чисто правног карактера.
- Образложење закона треба да садржи основне принципе закона и процену његовог утицаја и квалитета, као и да покаже да ће закон и његова примена *de jure* и *de facto* применити правне тековине ЕУ.
- Евентуално редефинисање политика, као и измене и допуне закона, треба заснивати на информацијама проистеклим из адекватног праћења примене закона.

Средњорочни план за период од 2015. до 2019. године

- Кроз транспозицију ће се наставити са премошћивањем преосталих правних празнина.
- Закон о заштити животне средине би требало да буде ревидиран у смислу циљева и везе са осталим законима из области животне средине, као потенцијално средство за институционалну реформу.

5.2 Стратегија за економску и финансијску апроксимацију

Како би се дефинисали механизми финансирања потребни за реализацију вишегодишњих токова трошкова приказаних у одељку 2.4.2, предузети су следећи кораци:

- обрачун компоненте надокнаде трошкова, тј. износ трошкова који се може надокнадити од крајњих корисника. Ово захтева претходни прорачун ограничења по питању приуштљивости цена;

- Процена разумних транзиционих периода за пуну усклађеност са правним тековинама ЕУ;

- Дефинисање извора финансирања;

- Обрачун финансијске празнине ("финансијски геп") и

- Обликовање плана за финансирање финансијске празнине.

Финансијска празнина након надокнаде трошкова мора бити покривена из микса инструмената, укључујући:

- Бесповратна средства ЕУ, ИРА фондова током кандидатуре и структуралних фондова након пуног чланства;

- Финансијске институције (*Kreditanstalt Für Wiederaufbau* (KfW), Европску банку за реконструкцију и развој (EBRD), Европску инвестициону банку (ЕИБ) и остале);

- Директну подршку од стране донатора пројеката укључујући пројекте техничке помоћи;

- Индустрије/Комерцијалне директне инвестиције и приватне инвеститоре;

- Јавни сектор, укључујући централни буџет; буџете локалне самоуправе; економске инструменте, нпр. Фонд за заштиту животне средине Републике Србије (ФЗЖС), Буџетски фонд за воде Републике Србије и Буџетски фонд за воде Аутономне покрајине Војводине.

5.2.1 Ограничења приуштљивости цена

Ограничења приуштљивости цена лимитирају износе трошкова који се могу надокнадити од крајњих корисника кроз наплату тарифа и осталих накнада ("Повраћај трошкова").

После потпуне усклађености и у складу са принципом "загађивач плаћа", надокнада трошкова би требало да буде 100%. До тада, надокнада трошкова требало би барем да покрије ОПЕХ трошкове, како се не би довели у питање капацитети за привлачење бесповратних финансијских средстава (јер су само инвестициони трошкови прихватљиви и пројекти морају бити финансијски одрживи) и како би се добила подршка од међународних финансијских институција (IFI).

Прорачун за накнаду трошкова укључује:

- Сакупљање података о приходу по домаћинству (ННП) распоређен на дециле прихода¹⁹;

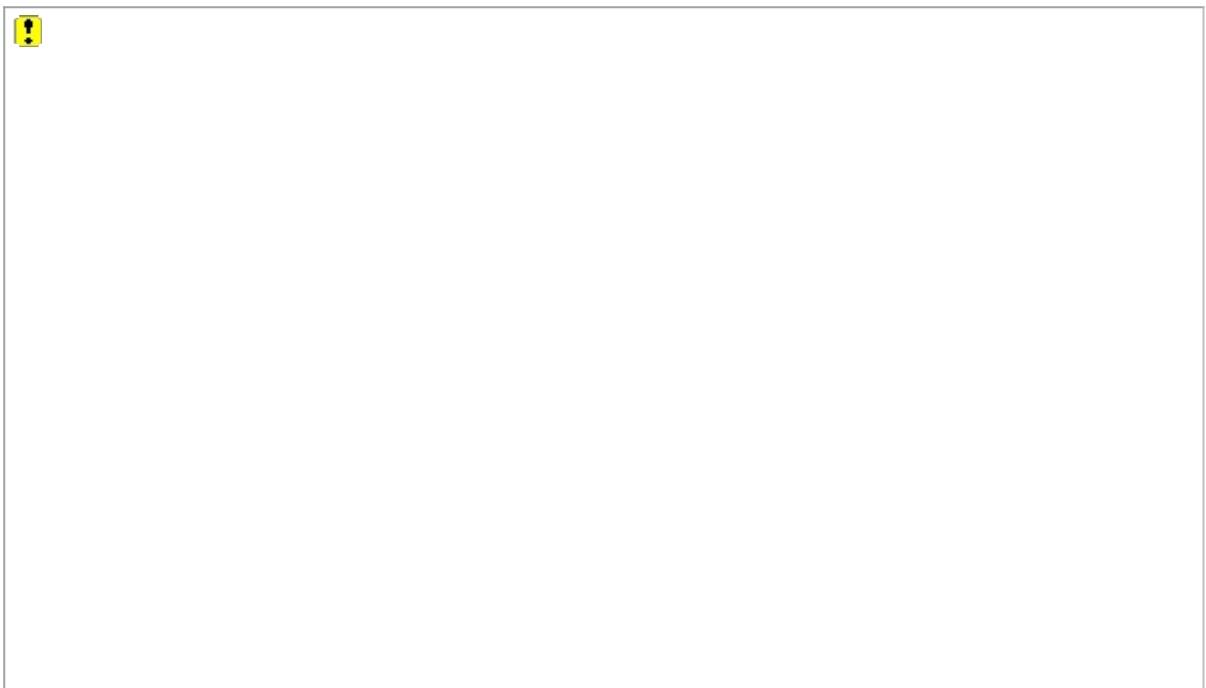
- Пројектовање тих података у складу са очекиваним растом БДП и подешавање индекса како би се оправдао типично бржи раст прихода домаћинстава него БДП;

- Процену индустријске/комерцијалне компоненте;

- Прорачун садашњег нивоа приуштљивости који се користи за плаћање комуналних услуга - овај део се односи на постојећи систем и није погодан за очекиване апроксимационе изазове и

- Прорачун компоненте неискоришћене приуштљивости који се потом може мобилисати за подршку апроксимативним изазовима (тј. стопа мобилизације компоненте надокнаде трошкова).

Резултати ових анализа су резимирани у поједностављеном формату у табели 8.



Оно што је максимално расположиво за нове инвестиције и њихове ОПЕХ је засновано на просечним приходима домаћинстава.

У условима NSV надокнада трошкова ће износити 5,7 милијарди евра. Укупни трошкови се процењују на 10,6 милијарди евра (види табелу 2.4.2). Компонента која се односи на надокнаду трошкова износи 54,4% од свих апроксимационих напора.

Слика је у складу са значајем који је примећен и у другим земљама у транзицији. Требало би приметити да су ограничења за надокнаду трошкова знатна на нивоима приуштљивости нижим од просечних. То указује да ће бити неопходно да се примене блок или прогресивне тарифе у процесу постизања тарифе за потпуну надокнаду трошкова, како би се избегао колапс капацитета за наплату прихода на нивоу ЈКП.

19 10% дела од 10% најбогатијег до 10% најсиромашнијег

5.2.2 Одређивање циљног датума за потпуну усклађеност

Како би се могло планирати реално постизање потпуне усклађености са директивама за које су неопходна знатна финансијска средства и како би се идентификовале оне директиве за које ће морати да се захтевају прелазни периоди, припремљен је модел инструмента. Следећи параметри су интегрисани у поменути модел:

- Вишегодишњи токови трошкова на основу директиве /сектора;
- Потенцијална вишегодишња надокнада трошкова на основу директиве/сектора;
- Претпоставке које се односе на макроекономске и социо-економске параметре;
- Стопа мобилизације за надокнаду трошкова;
- Претпоставке које се односе на стопу мобилизације ЕУ бесповратних финансијских средстава и донаторских финансијских средстава;
- Пројекција домаћих финансијских ресурса;
- Пројекције које се односе на финансијска средства од IFI, остало пројектно финансирање и приватне инвестиције и
- Други технички параметри који су неопходни како би модел могао да функционише.

Посебне претпоставке које су сачињене за сваку директиву/скуп директива су доступне у

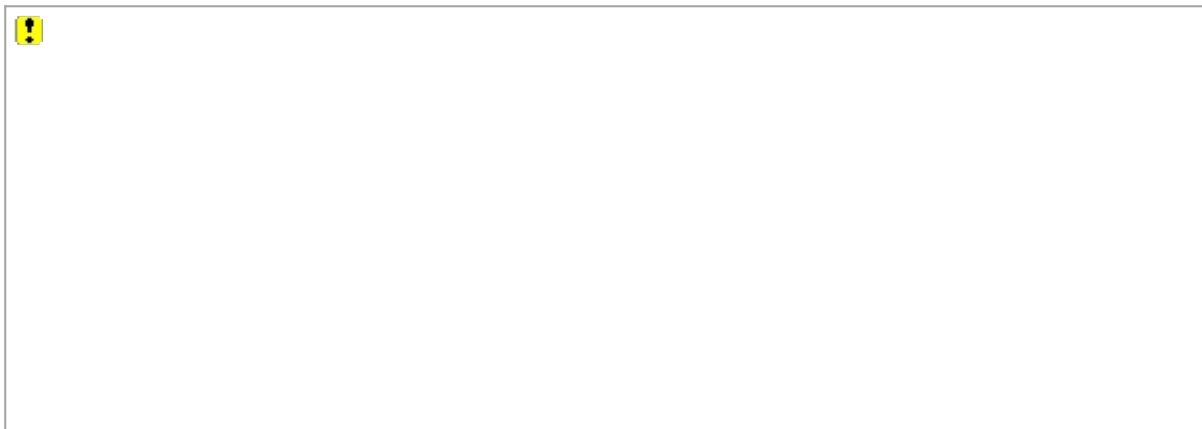
техничкој документацији и заснивају се на вишеструким изворима података.

Модел инструмента је дизајниран тако да усклади све токове у зависности од самих улазних података, до циљних датума за потпуну усклађеност.

Где год је то било могуће узети су у обзир акциони планови постојећих националних стратегија (нпр. за отпад и енергетику). Када такви акциони планови укључују периоде који нису усклађени са ограничењима приуштљивости за ОПЕХ (Отпад), или су чак строжији од оних који су дати за државе чланице ЕУ (ЛСР Директива), циљни датуми су продужени како би се обезбедили прихватљиви и разумни имплементациони периоди са економске тачке гледишта.

Ова анализа осетљивости је израђена како би се одредили разумни прелазни периоди за потпуну усклађеност различитих директива/сектора. Очекује се да ће, као што је то био случај у претходним придруживањима, прелазни периоди бити одобрени само у случају директива за које су неопходна знатна финансијска средства. У табели 9, која следи, приказани су резултати који се односе на ове директиве. Директива о води за пиће (98/83/ЕС) није на овом списку, јер је за усклађивање са правним тековинама ЕУ неопходно да се испуне само стандарди везани за квалитет и очекује се да ће се то десити пре придруживања.

Табела 9. Прелазни периоди за директиве за које су неопходна велика финансијска средства



5.2.3 Утицај на Републику Србију

Утицај на Републику Србију, тј. терет апроксимације је процењен са становишта:

- Потрошача, како домаћинстава тако и индустријских/комерцијалних потрошача и
- Републике Србије у целини, кроз мерење додатног БДП који се мора издвојити за апроксимационе напоре.

Требало би приметити да позитивни индиректни економски утицаји, тј. већи раст БДП на рачун приступања ЕУ тржишту под повољним условима, који су процењени у другим студијама на отприлике 2% додатног раста БДП на годишњем нивоу, нису укључени у НЕАС.

Користи од усклађености су прорачунате у делу 2.4.2.3 и не би требало да буду занемарене као "неопипљиве" јер су то позитивни утицаји који су тестирани у Сједињеним Америчким Државама и Западној Европи током дужег временског периода. Оне представљају битан део процеса економске процене на свим великим инфраструктурним пројектима.

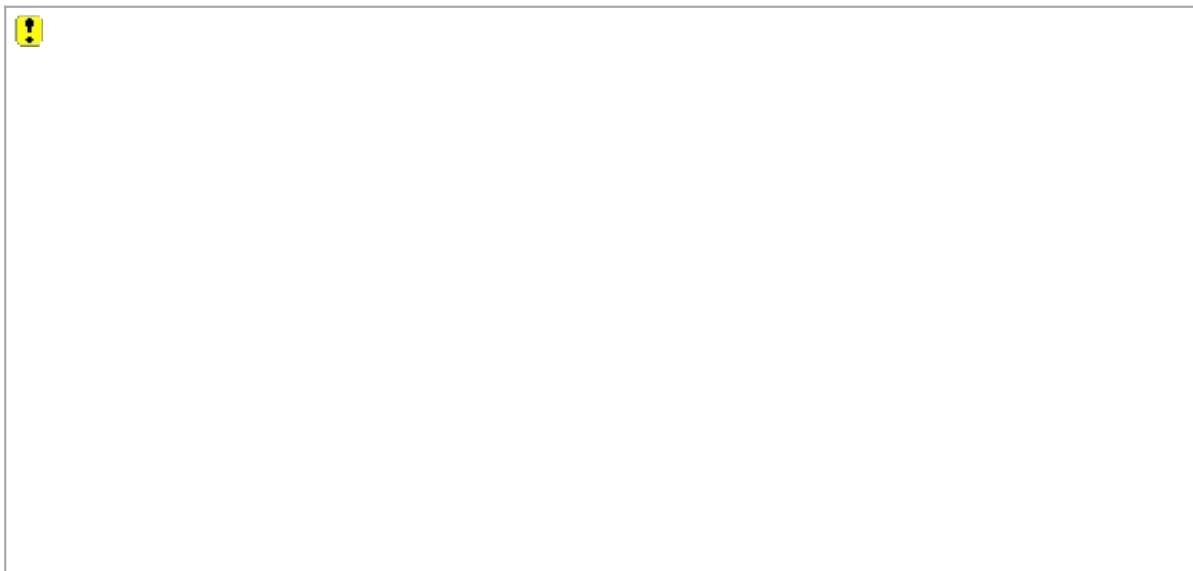
Терет за потрошаче

Капацитет плаћања за ОПЕХ је приказан у табели која следи. ОПЕХ је лимитиран оним што је приуштљиво на националном нивоу. То је једно од "ограничења" које је горе

дефинисано.

То значи да је ова стратегија одржива, али напреже капацитет до максимума у периоду до 2017. године.

Испод, на дијаграму 4, приказани су међугодишњи односи између ОПЕХ и приуштљивости.

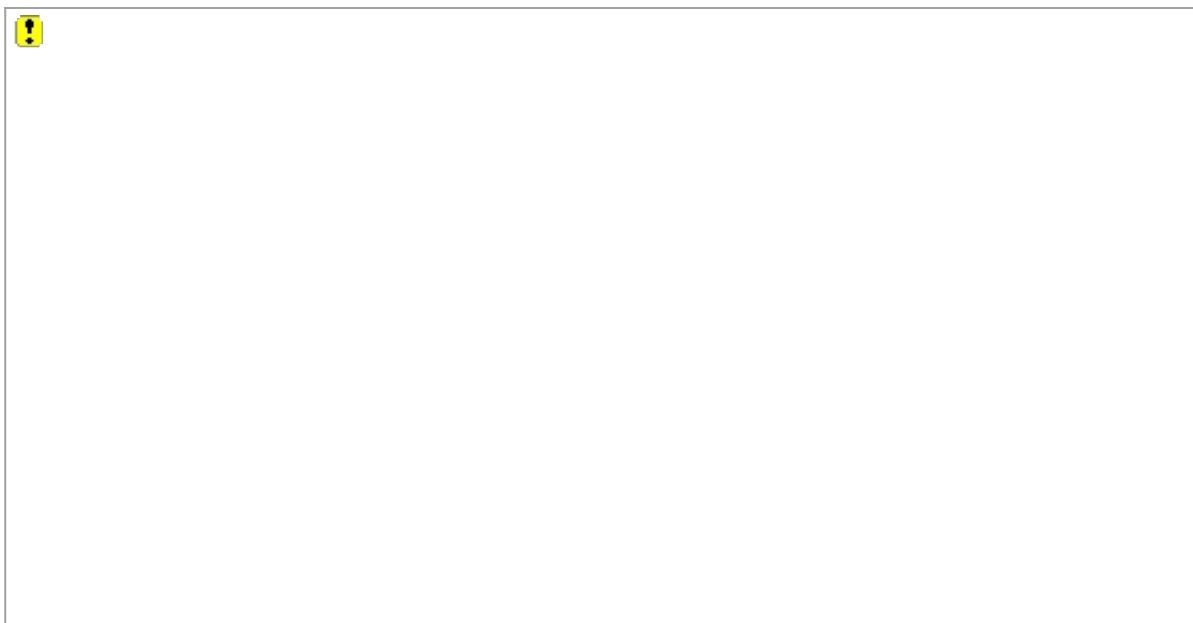


Слика 4. Капацитет за плаћање оперативних трошкова

Акциони планови стратегија које су припремљене за отпад и велика постројења за сагоревање укључују циљеве усклађености који су продужени како би се обезбедио остварљиви микс са активностима у другим секторима. Сектори животне средине су интегрисани у ресор животне средине кроз све економске секторе и стога се не може израдити одрживо планирање само за један изоловани сектор.

Капацитет потрошача да плате укупне трошкове је приказан на слици која следи.

Очигледно је да постоји велика финансијска празнина, јер се све до 2024. године део трошкова не надокнађује кроз накнаде које су наплаћене од потрошача. То је детаљније обрађено у наставку.



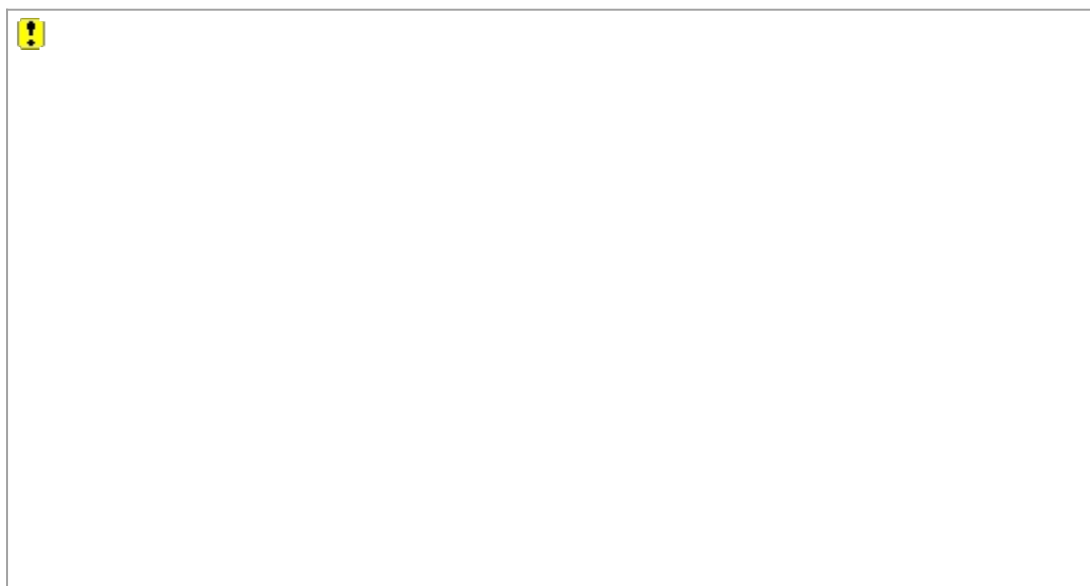
Слика 5. Способност плаћања укупних трошкова

Терет за Републику Србију

Тренутно се 0,4% БДП издваја за ресор животне средине, у складу са проценама које су

дате у НПЗЖС и у извештају "Потребе Републике Србије за међународном помоћи у периоду од 2011. до 2013. године". Иако је стварно издвајање из БДП за животну средину у Републици Србији вероватно много веће, могуће до 0.9% БДП, управо због непостојећих доприноса са локалног нивоа, из индустријског и приватног сектора који нису узети у обзир, не постоје доступни докази који би изменили слику од 0,4%.

Утицај апроксимационих напора на национални БДП је приказан на слици која следи.



Слика 6. Оптерећење за Републику Србију као % БДП

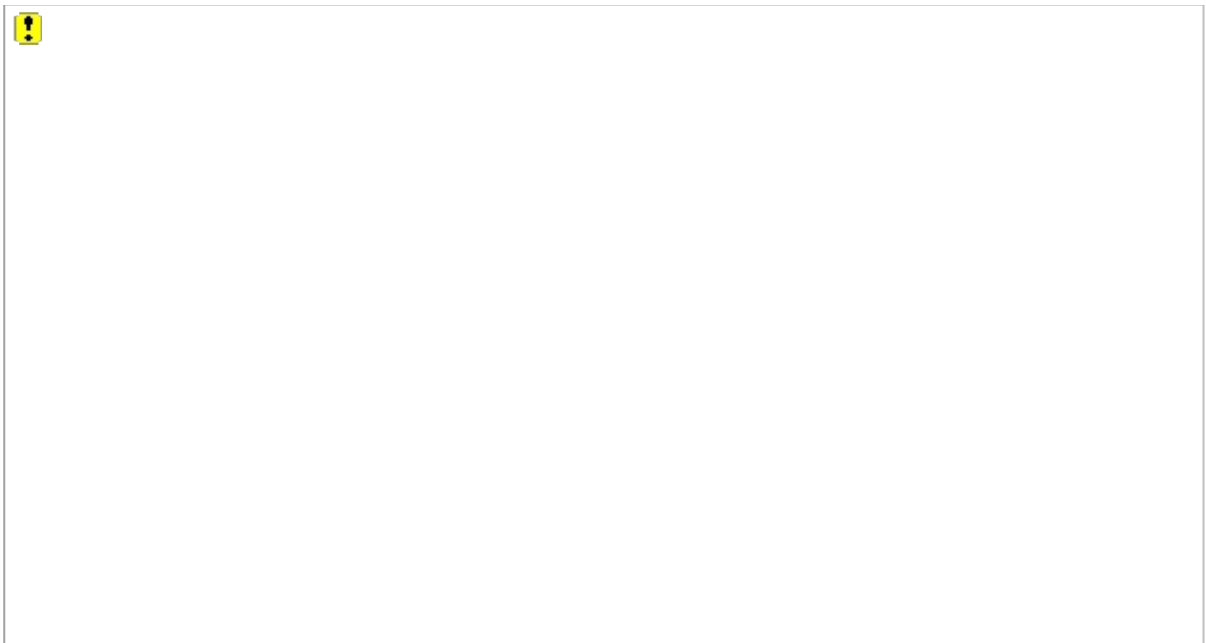
Додатни БДП који је издвојен за ресор животне средине ће достићи 2,1% током 2021. године, укупно износећи 2,5% са садашњих 0,4%. Уколико је садашња слика тачна да ће БДП који се сада издваја за животну средину достићи скоро 0,9%, као што је предложено, укупан терет може да достигне 3%. То је и даље слика са којом се може управљати и у складу са свим искуствима других земаља у транзицији.

5.2.4 Недостатак финансијских средстава

Израђен је поједностављени макроекономски финансијски план како би се обезбедиле основне индикације које се односе на обиме и кључну методологију за детаљнији модел који се може израдити у каснијим фазама, користећи побољшане статистичке податке и употребљавајући више ресурса.

За циљеве НЕАС, то представља разуман, поједностављен али комплетан Финансијски план, узимајући у обзир најбитније елементе који утичу на вишегодишње програмирање апроксимационих напора.

Први прорачун који се мора урадити како би се припремио Финансијски план односи се на финансијску празнину, која се дефинише као износ трошкова који се не може надокнадити кроз накнаде наплаћене од потрошача. То ће представљати разлику између укупних трошкова и приуштљивости - што је приказано на слици 7 (разлика је приказана на годишњем нивоу).



Слика 7. Финансијска празнина

Долази се до чињенице да ће Републици Србији бити потребна екстерна помоћ све до 2024. године, када ће из приуштљивости моћи да се генерише довољно финансијских средстава за компензацију трошкова као и за почетак отплате финансијских средства која нису била бесповратна, а која су до тада била неопходна.

5.2.5 Финансирање празнина

Финансијска празнина се после надокнаде трошкова мора покрити кроз комбинацију инструмената, користећи и:

- ЕУ бесповратна финансијска средства. ИРА III, IV и V током фазе кандидатуре, што се претпоставља да ће бити од 2012. године до 2019. године (могући датум приступања), када ће структурни фондови постати доступни. Ова претпоставка је неопходна за Финансијски план с обзиром да ће се износ бесповратних финансијских средстава повећати одмах по добијању статуса земље кандидата;

- Нето финансирање без ресурса Владе. Финансијске институције. То укључује комбинацију IFI, домаћих и осталих комерцијалних банака, пројектно финансирање од стране KfW и осталих специјализованих извора, директних кредита за пројекте (EBRD, ЕИБ, и сл.) без Владиних ресурса, тј. нема директних државних гаранција или других облика подршке која подразумева да ризик делимично или потпуно припада јавном сектору. На основу претходних искустава у другим процесима апроксимације (највидљивије и најскорије у Румунији), овај проценат средстава је процењен на 22% свих инвестиција, са програмом отплате од 15 година, грејс периодом од три године и просечном каматном стопом од 6%;

- Остали донатори. То укључује директну подршку од пројектних донатора, техничку помоћ и посебне пројектне компоненте. Та средства представљају скоро 4% укупних напора;

- Директне индустријске/комерцијалне инвестиције и приватни инвеститори. Очекује се да ће индустрија допринети са 6,9% од свих трошкова на основу општег индустријског/комерцијалног удела у трошковима за комуналне услуге од 27,5% од укупног прихода по домаћинству. Приватне инвестиције представљају променљиви фактор, али се процењују на 6% инвестиционих потреба. Требало би приметити да инвестиције из приватног сектора имају јак динамичан ефекат. Посебан нагласак би требало ставити на креирање погодних услова посебно у секторима за отпад, где је одрживост пројеката већа, а подршка јавног сектора треба да се минимизира и

Преостала финансијска празнина ће морати да се финансира из јавног сектора кроз разне

инструменте, који укључују:

1. Републички буџет;
2. Буџет локалних самоуправа;
3. Остале институције државног сектора (АЗЖС, Национални инвестициони план (НИП)

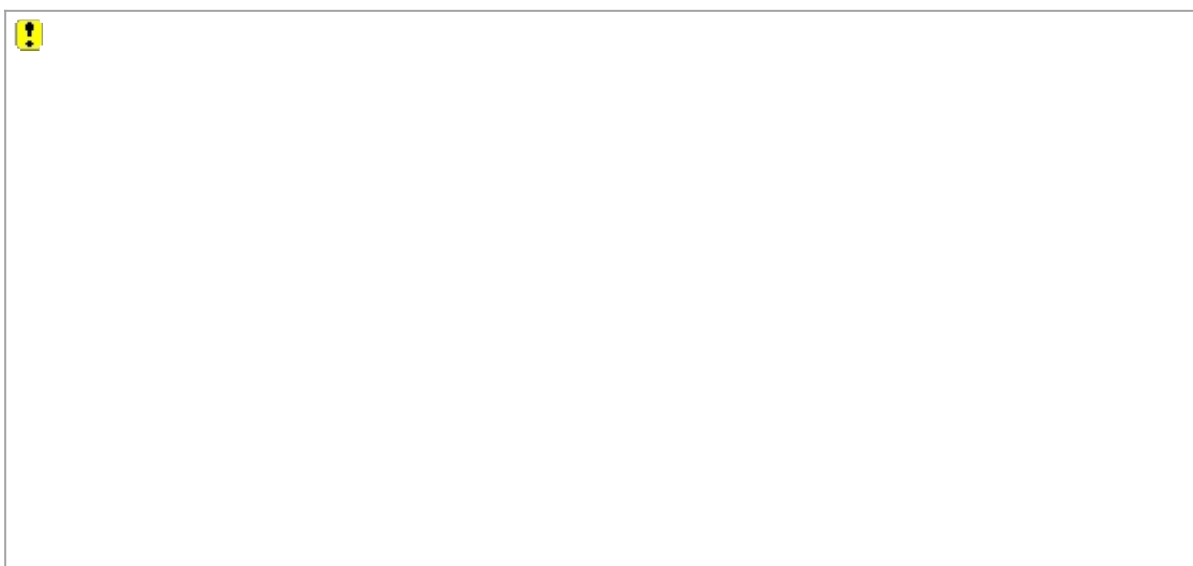
и

4. Економске инструменте, од којих су најбитнији ФЖЗС и Буџетски фонд за воде Републике Србије и Буџетски фонд за воде Аутономне покрајине Војводине.

Преостали део после ова четири доприноса ће такође морати да се финансира из јавног сектора, али овог пута кроз финансијске инструменте (на пример EBRD линија за ко-финансирање пројеката у животној средини).

Финансијски план је резимиран у табели 10 која следи.

Табела 10: Резимирани финансијски план



Резултати указују на потребу за релативно знатном подршком јавног сектора. Ова потреба је детаљније приказана у табели 11 која следи.

Табела 11: Подршка јавног сектора



5.2.6 Главни закључци

Посебно треба нагласити да ће сви пројектовани трошкови наведени у НЕАС-у бити реализовани уз уважавање буџетских циљева, принципа, процедура и правила одговорног финансијског управљања и биће финансирани искључиво у складу са расположивим средствима у буџету Републике Србије, а као такви неће представљати експлицитну обавезу за буџет. Такође, треба напоменути да ће средства планирана овом Стратегијом у највећој мери бити обезбеђена из Претприступних фондова ЕУ, као и из Фонда за заштиту животне средине и Буџетског фонда за воде Републике Србије.

Посебну пажњу требало би посветити и:

- Капацитету за мобилисање могуће приуштљивости на националном нивоу

Оптимизирајућа надокнада трошкова од крајњих загађивача кроз накнаде и разне економске инструменте није само финансијски пожељна; то је апсолутан захтев ЕУ "грант" шеме.

ЕУ субвенционише део пожељних инвестиција које се не могу приуштити на националном нивоу. У питању су бесповратна финансијска средства која се не могу надокнадити од крајњих корисника. Треба да се у што краћем периоду повећају надокнаде за кориснике на максимално приуштљиву тарифу (МАТ).

Главне институције које су укључене у тај процес су ЈКП на ЛСУ нивоу. Стога, у том контексту, сви напори да се брзо формирају економски и финансијски одржива ЈКП треба да буду главни приоритет Владе, јер ће то бити од велике користи за Републику Србију кроз помоћ за мобилисање ЕУ бесповратних финансијских средстава, а такође ће бити и кључ за побољшање животног стандарда људи у Републици Србији.

Капацитет се мора изградити на ЕПУ нивоу да би се обезбедила упутства као што се то захтева када је реч о успостављању МАТ и потпуне надокнаде трошкова (FTC). Ово ће захтевати експертизе у оквиру ЕПУ на пољу прорачуна приуштљивости и изради политике тарифа;

- Капацитету да се обезбеди брза и потпуна мобилизација доступних ЕУ финансијских средстава

У оквиру IPA III, IV и V реализоваће се знатно улагање у капацитете локалних институција. Ипак, треба приметити да ће очекивани износи остати отприлике исти (200 милиона евра на годишњем нивоу, уз око 40 милиона евра за животну средину). Пројекти ће и даље бити велики, уз јасно успостављене приоритете и неће бити бројни. Током 2012. и 2013. године, највећи акценат ће бити усмерен на процедуралне иновације које са собом носи ДИС, захтеве да се допринесе дефинисању оперативних планова (ОП) у животној средини, као и на потребу да се обезбеде адекватни имплементациони планови за посебне директиве за преговоре у вези са Поглављем 27.

Од момента приступања ЕУ па надаље, акценат ће, ипак, произилазити из повећаних доступних фондова. Може се очекивати да ће се финансирање повећати са 1,4 милијарди евра у протеклих 7 година, на 1,4 милијарди евра годишње.

До сада можемо да приметимо да је та фаза "изненадила" све земље које су постале чланице 2004. године, и то не само када је реч о основним капацитетима у програмирању, планирању и описаним економским политичким функцијама.

Опортунитетни трошак таквих недостатака у планирању је био прилично висок, који је био поткрепљен недостатком ко-финансијских планова.

- Од даљег развоја Фонда за заштиту животне средине, Буџетског фонда за воде Републике Србије и Буџетског фонда за воде Аутономне покрајине Војводине се очекује обезбеђење знатног подстицаја средствима јавног сектора за пројекте у животној средини;

- У оквиру предвиђеног сценарија, додатна подршка јавног сектора, која не подразумева издвајања из постојећих извора, ће захтевати додатних 962 милиона евра у 2019. години и

- Од 2019. године па надаље, комбинација повећаних бесповратних финансијских средстава (по пријему у чланство у ЕУ) и повећане приушћивости ће омогућити знатан капацитет за отплату претходне финансијске и шире подршке у области животне средине.

5.2.7 Предложене активности

У економској области, неопходне су бројне активности. За МЖСРПП активности могу бити општег и специфичног карактера.

Опште активности

Краткорочни план за период од 2011. до 2014. године

- Ревизија инфраструктуре животне средине како би се јасно утврдила ситуација у Републици Србији у погледу стања инфраструктуре у области животне средине и пружаоца комуналних услуга. То ће разјаснити "полазну тачку" *vis-à-vis* припреме детаљног плана имплементације за преговоре са ЕУ;

- Реализација Студије изводљивости на националном и регионалном нивоу (најмање) како би се обезбедиле референце приушћивости и репери;

- Израда инструмента за програмирање бесповратних финансијских средстава, уз флексибилност између сектора. Програмирање бесповратних финансијских средстава се мора односити на екстерне факторе укључујући алтернативне могућности финансирања. Приоритети међу секторима се морају успоставити и благовремено програмирати за потребе планирања. Мора постојати флексибилнија дистрибуција бесповратних финансијских средстава између сектора, као и репрограмирање на сталној основи и

- Реструктурирање Фонда за заштиту животне средине у смислу већег потенцијала за генерисање прихода како би се избегле превисоке цене (тј. посебни токови отпада) и омогућило флексибилно коришћење средстава преко подсектора и равноправних сектора²⁰.

Средњорочни план за период од 2015. до 2019. године

- Јавни сектор би требало да уговори флексибилну линију за повлачење финансијских средстава за спремне пројекте у животној средини. Финансијски план указује да би износ од приближно 962 милиона евра био довољан. Износ и временски оквир тог финансијског инструмента ће у великој мери зависити од развоја Фонда за заштиту животне средине, који би требало помно пратити.

- Реформисати ЈКП, што игра екстремно важну улогу у апроксимационим напорима, с обзиром да су она кључна за надокнаду трошкова. Уз повећавање обима њихових активности, уз проширење и модернизацију њихових услуга, ЈКП ће постати корисници највећег дела бесповратних финансијских средстава.

- Елиминисати садашње изражено унакрсно субвенционисање тарифа и обезбедити референтне параметре за усклађене накнаде за услуге које ће повезивати нивое услуге са трошковима.

- Успостављање концепта "максимално приуштљиве тарифе" и "тарифе за потпуну надокнаду трошкова" као референтних параметара за процену пројеката и успостављање тарифа.

Специфичне активности

Краткорочни план за период од 2011. до 2014. године

- Комплетирати Децентрализовани имплементациони систем (ДИС) за финансијска средства ЕУ пре краја 2011. године (тј. пре добијања статуса земље кандидата). МЖСРПП ће постати "оперативна структура" која ће собом повићи додатне знатне административне и планске експертизе;

- Истовремено, припремити планове за имплементацију посебних директива. Циљни датум, пре краја 2012. године;

- Креирање мале, али специјализоване економске политичке јединице (ЕПЈ) у оквиру МЖСРПП, укључујући најмање два запослена који су по струци економисти и

- Ургентно захтевати техничку помоћ из ИРА IV (људски ресурси) у макар неколико следећих специјализованих области, како би се испунили највећи изазови са којима се МЖСРПП сусреће када је реч о плановима имплементације посебних директива и преговорима о Поглављу 27 од 2012. године па надаље:

- процедуре и циљеви ЕУ бесповратних средстава;
- ДИС оперативне процедуре;
- СВА (Cost-Benefit Анализа);
- Приуштљивост цена и успостављање тарифа;
- Финансијско планирање и моделирање.

Средњорочни план за период од 2015. до 2019. године

- Креирање капацитета за мобилизацију могуће приуштљивости на националном нивоу;

- Креирање капацитета како би се осигурала брза и потпуна мобилизација доступних ЕУ финансијских средстава.

20 То је у складу са ИРА III и ЕУ вишегодишњем програмирању циљева.

5.3 Стратегија за институционалну апроксимацију

Стратегија за институционалну апроксимацију је израђена да би се осигурало успостављање адекватног институционалног уређења за Владу како би она успешно водила

преговоре са Саветом ЕУ о Поглављу 27 које се односи на правне тековине ЕУ, а све у циљу имплементације и примене прописа из области животне средине и успешног повлачења ЕУ финансијских средства доступних на том пољу.

Требало би да се нагласи да ЕУ прописи не прецизирају на који начин треба да се организују надлежности државних органа који су задужени за имплементацију правних тековина ЕУ, под условом да су надлежности јасно одвојене и не спречавају потпуну имплементацију. Међутим, почетак процеса апроксимације обезбеђује јединствену могућност за преглед постојећег институционалног уређења и разматра могућности побољшања учинка.

Уколико се настави са постојећом праксом показаће се знатне слабости, посебно по питању сарадње и координације између министарстава (видети Анализу институционалних празнина). Предложена стратегија је слична оној коју је усвојила Чешка Република током њених преговора о приступању. Базира се на ревитализацији постојеће Радне подгрупе за Поглавље 27, као и на низу техничких радних група, што је детаљно представљено у Поглављу 5. Иако НЕАС захтева знатне напоре и многобројне састанке, биће довољна да омогући Републици Србији да води делотворне преговоре са Европским саветом. Треба приметити да НЕАС не искључује касније усвајање радикалнијих стратегија, као што је успостављање свеобухватније Агенције за заштиту животне средине него данашње АЗЖС, како би се оптимизирала употреба људских ресурса. МЖСРПП ће касније узети у обзир све те опције.

Ревитализована радна подгрупа за Поглавље 27 ће вршити три основне функције:

- координисање активности везаних за *апроксимацију* Поглавља 27 у оквиру министарстава;
- координисање активности везаних за *имплементацију* Поглавља 27 у оквиру министарстава и
- обезбеђивање неопходних информација за вођење даљих преговора са ЕУ (види Поглавље 6).

Државни секретар ће председавати радом Радне подгрупе за Поглавље 27 која ће се састајати по потреби. Радна подгрупа ће се састојати од представника из сваког сектора животне средине, као и од представника из сваког од пет министарстава наведених у делу 2.4.3, укључујући представнике из Министарства финансија.

Предложене активности

Краткорочни план за период од 2011. до 2014. године

- **Промене у административном пословању.** Промене је потребно извршити унутар МЖСРПП-а, али и у другим институцијама које се баве питањима животне средине. Главне области које треба да се мењају су:

а. Међу-министарска координација и сарадња. То ће се реализовати кроз Радну подгрупу за Поглавље 27 о којој је било речи у делу 4.3. Представници ресора животне средине у радној подгрупи ће координирати активности радних група у својим секторима, које су успостављене у складу са седам секторских стратегија. Сваки представник ће организовати редовне састанке председавајућих радних група у сектору. На тај начин ће они надгледати напредак сваког дела правне тековине ЕУ у области животне средине и извештаваће Радну подгрупу за Поглавље 27 о напретку. Циљ је да се сва питања координације и сарадње између министарстава решавају на нивоу радних група и да се само у компликованим случајевима изнесу пред Радну подгрупу за Поглавље 27, како би се они решили. Активности радних група би требало да буду допуњене радом Колегијума и његовим члановима у питањима која се односе на управљање МЖСРПП или оним питањима која су такве природе да се тичу више сектора,

б. Унутрашњи систем управљања - Људски ресурси (HR). Државни секретар ће бити задужен за HR и питања буџета МЖСРПП, као и за помагање координације између помоћника министра. Једна од ствари на које ће се фокусирати HR ће бити процена запослених која ће се вршити за сваког запосленог од стране линијског менаџера и представника HR. Процене ће се односити на нивое личног учинка,

в. Интерни систем управљања - Израда политике. Једна од тема на коју ће се усредсредити Колегијум МЖСРПП биће израда стратешких политика за питања као што су: финансирање придруживања; апликација информационе технологије (ИТ); систем управљања МЖСРПП; промена управљања; институционална уређења; сарадња, комуникација и обука запослених; дозволе, процедуре и примена; праксе писања нацрта закона. Постоји могућност успостављања пројектних група које ће се бавити овим питањима детаљније. С обзиром да је МЖСРПП надлежно за издавање више типова дозвола и њихову примену, та питања ће се ревидирати на стратешком нивоу, с циљем оптимизирања употребе људских ресурса у овој области и

г. Обука кадра. У зависности од процена запослених процениће се и потребе за обуком (ТНА). Индивидуални ТНА ће бити коришћен за израду годишњег плана обуке за запослене у МЖСРПП;

- **Однос са покрајинском управом.** Овај однос ће бити даље развијен кроз присуство представника покрајинске управе на свакој радној групи која је успостављена у складу са секторским стратегијама. На сваком састанку би се требало разговарати о покрајинским питањима како би се промовисала сарадња између покрајинског и централних нивоа управе. Свако питање од већег значаја ће бити изнето пред Радну подгрупу за Поглавље 27;

- **Промене у управним структурама.** Примећено је да је укупан број доступног кадра довољан за имплементацију правних тековина ЕУ, иако премештање кадрова, у складу са садашњом систематизацијом, не доводи до оптималног коришћења капацитета. Састанци радних група биће организовани у циљу израде планова за имплементацију посебних директива и као делови тих планова биће ревидирани захтеви за кадровима. Кад год то буде корисно, реализоваће се размена кадрова између институција.

Средњорочни план за период од 2015. до 2019. године

- **Однос са локалном самоуправом (ЛСУ).** Препознато је да ЛСУ имају велики број надлежности у питањима животне средине које су њима додељене у складу са националним прописима. Радне групе (успостављене у складу са секторским стратегијама) ће ревидирати сваки случај који се односи на представнике одређених одабраних ЛСУ како би се осигурало да су одговарајући ресурси доступни за имплементацију релевантних правних тековина ЕУ. У случајевима где су ресурси неадекватни, радна група ће или препоручити да ЛСУ треба обезбедити средства, или да се та одговорност треба преусмерити на национални ниво. Радне групе ће исто тако испитати адекватност обуке и упутстава за имплементацију правних тековина ЕУ за ЛСУ.

Свака ЛСУ има једно или више својих ЈКП која су надлежна за отпад, водоснабдевање и за сакупљање отпадних вода и њихов третман²¹. Већина ЈКП, са изузетком оних у три највећа града, јесу релативно мала у поређењу са обимом посла који је неопходан како би се постигли адекватни нивои специјализације. МЖСРПП ће ревидирати пословање комуналних предузећа када је реч о чврстом отпаду и услугама које се односе на воду у сваком ЈКП како би се осигурало да су они на адекватној позицији и да су способни да постигну међународне стандарде ефикасности. Укратко, свако ЈКП мора имати капацитет како би на економски ефикасан начин испунило захтеве свих правних тековина ЕУ у области животне средине који се односе на чврст отпад и услуге које се односе на воде²². Када је реч о чврстом отпаду, свака услуга у области треба да покрива приближно 400.000 становника да би се постигао одговарајући резултат, док је код услуга које се односе на воду праг 200.000 становника по области услуге. Препознато је да је сједињавање активности ЈКП витално за развој тока одрживих пројеката како би се осигурало повлачење финансијских средстава доступних од стране ЕУ.

21 Ови ЈКП су често надлежни за друге комуналне услуге, као што су чишћење улица, одржавање гробља и сл.

22 Питање финансијске одрживости услуга јесте кључни критеријум који примењују сви финансијски органи када разматрају пружање помоћи за капиталне инвестиције.

6. СТРАТЕГИЈА ЗА АПРОКСИМАЦИЈУ У ОБЛАСТИ ЖИВОТНЕ СРЕДИНЕ ПО СЕКТОРИМА

6.1 Увод

НЕАС представља оквир за Поглавље 27 који се односи на животну средину и не представља детаљан приручник рада. Карактер овог извештаја и степен формализације (усвајање од стране Владе) не дозвољава врсту специфичности која је потребна за детаљнији акциони план. Два додатна нивоа планирања за апроксимацију у области животне средине ће бити на располагању. То су:

- Секторске стратегије - фокусирају се на посебне секторе у области животне средине и пружају детаљан приказ овог дела правних тековина ЕУ, садашње стање процеса апроксимације по сектору, добре и лоше стране, захтеве за променама, предложене радње, програм имплементације, процену трошкова и инвестициони програм, наредне кораке у транспозицији као и предлоге где би наредна техничка помоћ била потребна. Секторске стратегије садрже велику количину детаљних информација које су коришћене као подршка у писању НЕАС. Апстракт ових стратегија је у даљем тексту;

- Директива - посебни имплементациони планови - за сваку директиву. Следећи елементи би били садржани: одговорне институције, главни циљеви директиве, тренутни ниво имплементације, план за састанке у вези са директивом, захтеви до тренутка приступања, идентификовање проблематичних области, идентификовање интересних страна, институционалне, материјалне потребе и потребе у смислу кадра, извори трошкова и финансирања, економски утицаји и идентификовање подстицајних пројеката.

Примена НЕАС-а без наведених секторских стратегија и имплементационих планова није довољна да би се гарантовала успешна апроксимација и сигурна позиција при преговорима о приступању. Насупрот томе, појединачне употребе, макар и са најбољом намером, нису добре без систематских промена и радњи предвиђених НЕАС-ом. НЕАС, секторске стратегије и посебни планови имплементације по директивама чине складан оквир, али са различитим варијаблама.

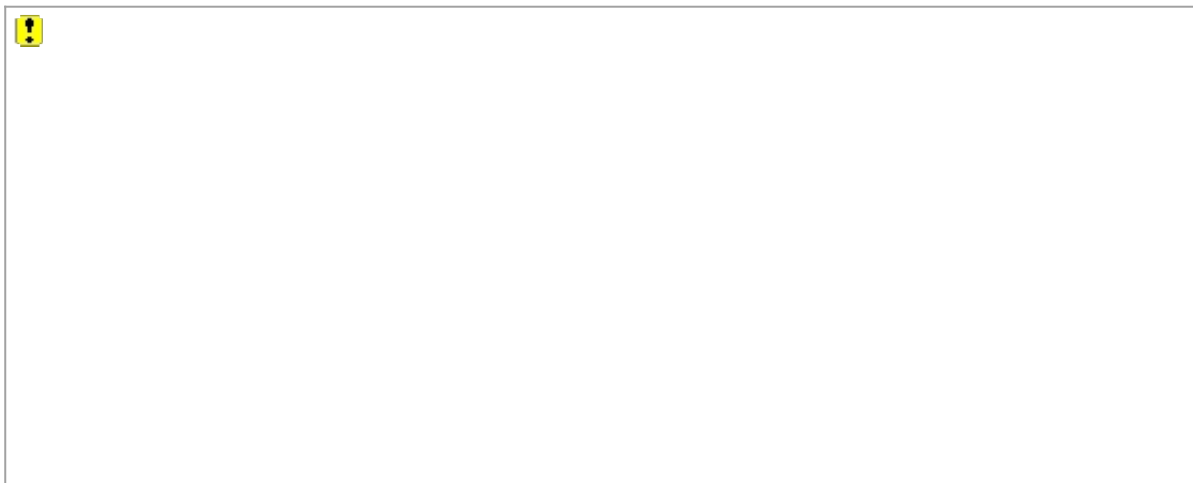
Да би се установила неопходна веза са посебним приступом по секторима, ово поглавље пружа преглед основних карактеристика, питања, приступа и институционалног окружења сваког од сектора у оквиру области животне средине. Како ће се касније видети, сваки од сектора који се бави животном средином захтева различити приступ иако је јасно да постоје и многе заједничке тачке и преклапања међу њима.

Доле наведени сектори су издвојени и њима се детаљно баве секторске стратегије:

- Хоризонтално законодавство
- Квалитет ваздуха и климатске промене
- Индустијско загађење и бука
- Заштита природе
- Хемикалије и генетски модификовани организми (ГМО)
- Вода
- Отпад

Административни трошкови представљају релативно маргинални део укупних трошкова али их органи државне управе ипак морају обрадити и планирати. Ови трошкови се могу навести посебно по сваком сектору, како и јесу обрађени у секторским стратегијама, а целокупни административни трошкови су дати у наредне две табеле, према подели сектора и времена.

Табела 12: Укупни административни трошкови за период од 2011. до 2030. године



У претходне две табеле дати су укупни предвиђени трошкови (у милионима евра) за целокупни систем државне администрације укључен у област животне средине у оквиру правних тековина ЕУ, укључујући и трошкове учења и обуке.

Предложено је да за сваки део у области животне средине у оквиру правних тековина ЕУ буде одговорна једна радна група која би развила план имплементације за сваку директиву, закон или одлуку понаособ. Сваку радну групу би предводила особа номинована за ову сврху, на нивоу начелника одсека. Број радних група се може повећати или смањити у зависности од обима посла. На пример, може бити одлучено да се радне групе за процену утицаја на животну средину (EIA) и стратешку процену утицаја на животну средину (SEA) споје тако смањујући број група и потребних састанака. Насупрот томе, у случају сложених директива као што је Оквирна директива за воду (2000/60/EC), може се појавити потреба за формирањем неколико привремених подгрупа док постоји повећани обим посла.

Чланови радних група се морају номиновати, након чега се присуство на састанцима радних група сматра обавезним. Састанци радних група се одржавају једном месечно али ће учесталост састанака зависити од обима посла.

6.2 Хоризонтално законодавство

Постоји девет главних директива који чине хоризонтално законодавни сектор правних тековина ЕУ. Не препоручује се запошљавање новог кадра тренутно у овом сектору.

Постоје правне и имплементационе празнине у EIA и SEA законима које треба исправити да би се ови процеси уклопили у целокупан оквир планирања у области животне средине. Правилна транспозиција и примена EIA и SEA директива је веома важна обзиром да су те области у директној вези са програмима и припремама пројеката за претприступни процес уласка у ЕУ као и са структуралним фондовима и њиховом применом коју строго надгледа Европска комисија.

Транспозиција Директиве о приступу информацијама из области животне средине (2003/4/EC) и Директиве INSPIRE (2007/2/EC) још увек није завршена. Може се размотрити могућност повезивања захтева Директиве о одговорности према животној средини (2004/35/EC) и задатака ФЗЖС-а да би се добили облици финансијске сигурности.

Са финансијске и економске тачке гледишта, хоризонтално законодавство не представља посебан проблем. Разне управе ће увећати трошкове током неопходног развоја њихових функција али ће количина трошкова бити мала у поређењу са трошковима имплементације,

док велики део трошкова могу подржати наредни пројекти техничке помоћи.

Планира се оснивање највише седам радних група у овом сектору које ће се бавити Директивом ЕИА (85/337/ЕЕЦ), Директивом SEA (2001/42/ЕЦ), Директивом о доступности информација, приступа правосуђу, Директивом о одговорности у животној средини, INSPIRE Директивом као и Директивом Европског регистара емисија загађивача (166/2006/ЕЦ) (Е-PRTR). Чланови радних група треба да буду кадрови МЖСРПП (укључујући правни, технички кадар, као и кадар из контроле и надзора (C&S)), Дирекције за воде, Агенције за заштиту животне средине, Републичког геодетског завода (РГЗ), Завода за јавно здравље (ЗЈЗ), Аутономне покрајине (АП) Војводине, градске управе града Београда, локалних самоуправа и Јавних комуналних предузећа.

6.3 Квалитет ваздуха и климатске промене

МЖСРПП је водећа институција у овом сектору кроз своје одсеке за ваздух и климатске промене. АЗЖС, АП Војводина и ЈСУ су одговорни за мониторинг квалитета ваздуха. Процес апроксимације који се односи на квалитет ваздуха прилично добро напредује, иако је, насупрот томе, рад који се односи на Директиву о трговини квотама емисије (2003/87/ЕЦ) у Одсеку за климатске промене тек започет.

Постоји преко четрдесет и четири ЕУ прописа у овој области. Када је реч имплементацији Директиве о квалитету амбијенталног ваздуха и чистијем ваздуху у Европи (2008/50/ЕЦ), Директиви о трговини емисијама, требало би обезбедити додатни кадар.

Припрема транспозиције Директиве у области националних граничних вредности емисије (2001/81/ЕЦ) (NEC) напредује у правом смеру. Пре даљег рада на Директиви о трговини емисијама, треба одредити одређене основне поставке, укључујући и емисионе циљеве за NO_x, CO₂, тешке метале, дуготрајне органске загађујуће материје (POP) и шест гасова стаклене баште.

Планирање и транспозиција Директиве о трговини емисијама треба да започне одмах након уласка Републике Србије у Шему трговине емисијама до 2016. године. У међувремену, Оквирна директива за ваздух и њена "ћерка" ће бити завршене, а тиме ће започети транспозиција Директиве о граничним вредностима емисије.

Министарство инфраструктуре и енергетике (МИЕ) предводи транспозицију директива у вези са квалитетом горива и емисијом аутомобилских гасова мада би МЖСРПП требало такође бити активна интересна страна ове активности.

Са економског становишта, највећи трошкови се јављају код Директиве о испарљивим органским једињењима (2004/42/ЕЦ) (VOC) и Директиве о квалитету горива (98/70/ЕЦ). Краткорочно гледано, највећи приоритет има завршетак пописа и систем за мониторинг.

Трошкови апроксимације у овом сектору ће износити 652 милиона евра, што представља 6% укупног трошка апроксимације у сектору животне средине.

Планирано је формирање највише седам радних група у овом сектору које ће се бавити квалитетом ваздуха, граничним вредностима емисије, квалитетом горива, емисијом издувних гасова, квотама емисије, емисије GHG и VOC. Чланови радних група треба да буду из МЖСРПП (укључујући правни, технички кадар, као и кадар из контроле и надзора), Министарства за инфраструктуру и енергетику (МИЕ), Министарства пољопривреде, трговине, шумарства и водопривреде (МПТШВ), Министарства економије и регионалног развоја (МЕРР), Агенције за заштиту животне средине, Агенције за хемикалије, Завода за јавно здравље, Акредитационог тела Србије (АТС), Управе царина, Аутономне покрајине Војводине, градске управе града Београда и локалних самоуправа.

Предложено је да се Директивом о великим постројењима за сагоревање (LCP) бави Радна група за индустријску емисију пошто ће она бити укинута Директивом о индустријској емисији 2016. године.

6.4 Индустијско загађење и бука

МЖСРПП је водећа институција у овом сектору кроз своје одељења за ИРПС и буку. МЖСРПП је такође главна институција за издавање ИРПС дозвола, иако и АП Војводина и ЛСУ имају ту надлежност. Одељење за буку има општу надлежност када је реч о буци, док је АЗЖС задужена за мапирање буке. МЖСРПП је такође водећа институција за Севесо Директиву, иако и Министарство унутрашњих послова на том пољу игра важну улогу.

Постоји деветнаест ЕУ прописа у овом сектору. Потребно је доделити додатна средства да би се испунили захтеви Директиве о великим постројењима за сагоревање и Директиве о индустријској емисији (што представља прерађену Директиву 2008/1/ЕЗ о интегрисаној контроли и спречавању загађења).

Пре приступања Републике Србије ЕУ, Директива о индустријској емисији ће укинати седам директива, укључујући Директиву о великим постројењима за сагоревање и ИРПС Директиве, које су дуго доминирале у овом сектору. Поред тога, та нова директива интегрише и повезује оно што су некада биле препоруке за инспекцију у животној средини. Потребан је велики напор, у смислу транспозиције, да би се адаптирало на новонасталу сцену.

Одређено је да имплементација Директиве о управљању буком у животној средини (2002/79/ЕС) буде завршена пре приступања. Емисије буке из опреме, возила, железнице и авиона су проблеми интерног тржишта где МИЕ има водећу улогу али би МЖСРПП такође требало активно да учествује у томе.

Са економског становишта, одсумпоравање топлана ће бити најскупља компонента са процењеним инвестицијама у висини од 549 милиона евра. Ремедијација контаминираних локација ће захтевати додатних 470 милиона евра.

Прелазни периоди који су прорачунати за ЛСР, укључујући топлане и термоелектране, иду и до 2020. године уз последње три године продужетка до 2023. године за испуњење усклађености на продуктивној стопи која није више од 50% капацитета. Ови датуми су утврђени у новој Директиви о емисији у индустрији.

Трошкови апроксимације у овом сектору ће бити 1,340 милиона евра што представља 13% укупне цене апроксимације у животној средини.

Планирано је оснивање четири радне групе у овом сектору које би се бавиле Директивом о емисији у индустрији (IED), Севесо II (96/82/ЕС), Системом управљања животном средином и ревизорском шемом (EMAS)/Есо-Label (66/2010/ЕС) (Обележавање) и буком. Радна група IED ће имати две подгрупе које ће се бавити само питањима ЛСР и вода. IED радна група требало би да узме у разматрање и осталих шест директива које ће бити укинуте IED и начином како ће се нови IED имплементирати. Ових шест директива је обрађено раније у тексту.

Чланови радних група би требало да буду из МЖСРПП (укључујући правни, технички, као и кадар из контроле и надзора), Министарства за инфраструктуру и енергетику, Министарства унутрашњих послова, Министарства економије и регионалног развоја, Дирекције за воде, Агенције за заштиту животне средине, Завода за јавно здравље (Акредитоване лабораторије), АТС, Јавног предузећа "Железнице" Србије, Управе за цивилно ваздухопловство, Јавног предузећа "Путеви Србије", Аутономне покрајине Војводине, градске управе града Београда и локалних самоуправа.

Потребно је да се радне групе за IED и Севесо састају бар једном годишње да би потврдиле имплементацију обе директиве и њихову неопходну везу.

Рад на уредбама о ЕМАС и ЕКО-обележавању је од мање важности и може се одложити на неко време да би се ослободили ресурси за важнија питања.

Предложено је да се једна радна група бави питањима буке, којом би председавало МЖСРПП, иако је МИЕ надлежно за имплементацију и транспозицију већине директива. Што се имплементације тиче, препорука је да се једна радна група бави буком имајући у

виду велико преклапање свих директива о буци.

6.5 Заштита природе

Постоји преко десет главних ЕУ прописа у овој области.

Закон о заштити природе треба рационализовати. Локације из Натура 2000 треба да добију улогу коју заслужују у целокупном правном оквиру за заштићене локације. Имплементација Директиве о птицама и стаништима (92/43/ЕЕС) захтева пажњу јер је мапирање и одређивање заштићених локација које ће бити укључено у мрежу Натура 2000 процес који траје неколико година и не сме бити потцењен.

Република Србија је страна уговорница у Конвенцији о међународној трговини угроженим врстама дивље фауне и флоре (СITES), што ће олакшати имплементацију ЕУ прописа о угроженим врстама. Ово питање треба обрађивати заједно са питањем транспозиције/имплементације Директиве о благостању животиња (95/88/ЕС) и трговини угроженим врстама (ЕС/338/97).

Са економског становишта, главни трошкови, који ће износити 72 милиона евра до 2030. године (у смислу NPV), ће се појавити у управљању локацијама Натура 2000. Што се тиче одређивања локација, главни трошкови ће се односити на трансакционе трошкове, а то су трошкови набавке, обезбеђивања (кроз друга средства) и контроле ових локација. Ови трошкови се прилично разликују од земље до земље, а процењени су на 46 милиона евра на основу површинских планова и претходних искустава у транзиционим економијама.

Трошкови апроксимације у заштити природе процењени су на 139 милиона евра што представља 1.3% укупног трошка. Већи део суме ће бити обезбеђен из програма LIFE²³ (Натура 2000).

Планирано је оснивање радне групе у овом сектору, која ће се бавити Директивом о птицама, Директивом о стаништима, као и свим осталим директивама у области заштите природе. Чланови радних група треба да буду из МЖСРПП (укључујући правно одељење, просторно планирање, техничко особље и инспекцију), МПТШВ- Дирекције за воде, Завода за заштиту природе (INSC), Агенције за заштиту животне средине, Јавних предузећа за управљање националним парковима, Јавних предузећа за газдовање шумама, Аутономне покрајине Војводине, градске управе града Београда и локалних самоуправа.

²³ ЕУ финансијски инструмент којим се финансирају пројекти из животне средине и за очување природе

6.6 Хемикалије и ГМО

Постоји двадесет седам главних ЕУ прописа у овом сектору.

Идентификована је потреба за додатним ресурсима у вези са Уредбом о супстанцама које оштећују озонски омотач.

У сектору за хемикалије, већина ЕУ прописа се састоји од уредби. Република Србија је урадила детаљне анализе за усвајање закона као замене за уредбе ЕУ. То значи да велики део посла у пост-приступном периоду треба пажљиво припремити јер ће тада престати да важе закони Републике Србије који су у супротности са принципом "директне примене" уредби ЕУ.

Агенција за хемикалије такође мора да прилагоди своје активности према захтевима Европске агенције за хемикалије (ЕСНА).

Директиве о доброј лабораторијској пракси и о експериментима над животињама треба транспоновати. Република Србија се борила са усклађивањем ГМО легислативе са захтевима Светске трговинске организације (СТО) и ЕУ. Измена закона која би решила овај проблем се већ неко време налази на распореду активности Народне скупштине.

Са економског становишта, главни трошкови за овај сектор који нису укључени у остале трошкове (VOC, гориво, ремедијација загађених локација, итд.) односе се на трошкове за ГМО и Директиву о азбесту (87/217/ЕЕС), што се процењује као инвестиција вредна 28 милиона евра, односно 25 милиона евра.

Трошкови апроксимације у овом сектору ће укупно износити 105 милиона евра²⁴ што представља 1% укупних трошкова апроксимације. Неопходна је пажљива процена трошкова за сваки сектор, обзиром да је област животне средине по природи мулти-секторална, како је раније објашњено, решавање проблема једне области може довести до смањења проблема и у другим. Ово је нарочито применљиво на хемикалије које су присутне у читавом спектру индустријске производње.

Планирано је оснивање највише три радне групе у овом сектору које би се бавиле програмом регистровања, процене у ауторизацији хемикалија (REACH) (1907/2006/ЕС) и повезаним законима, Директивама о генетско модификованим микро организмима (90/219/ЕЕС) (ГММ)/ГМО и о доброј лабораторијској пракси и експерименталним лабораторијама за животиње. Чланови радних група треба да буду из МЖСРПП (укључујући правно одељење, просторно планирање, техничко особље и инспекцију), МПТШВ, Министарства здравља, Агенције за хемикалије, АТС, Завода за јавно здравље и Управе за царине.

Радна група за добру лабораторијску праксу треба да потврди одговорност за правне тековине ЕУ у вези са лабораторијама за добробит животиња.

24 На основу до сада прикупљених информација. У току је израда многобројних пројеката којима ће се доћи до тачног износа апроксимације

6.7 Управљање водама

Постоји тринаест ЕУ прописа у овом сектору.

МПТШВ (РДВ - Републичка дирекција за воде) је надлежно за питања интегралног управљања водама.

Додатни људски ресурси су потребни за два дела: у Оквирној директиви за воде и у Директиви о третману отпадних вода.

Закон о водама транспоновео је Оквирну директиву за воде у већој мери али су остала нерешена нека кључна питања.

Такође, овај закон само делимично транспонује Директиву о ризику од поплава (2007/60/ЕС).

Систем дозвола за воде је такође обрађен у Закону о водама. То би требало урадити у складу са правним тековинама ЕУ, посебно у складу са Оквирном Директивом за воде и ИЕД.

Закон о водама треба да се ревидира и да транспонује Директиву о испуштању опасних материја (2006/118/ЕС), Директиву о слатководним рибама, Директиву о води за купање (2006/7/ЕС), Директиву о третману отпадних вода и Директиву о нитратима за које тренутно не постоји еквивалент у законодавству Републике Србије.

Овај сектор је најзахтевнији у смислу трошкова апроксимације. Трошкови се процењују на 5,552 милиона евра и укључују три од пет директива за које су неопходна знатна финансијска средства: Отпадне воде (UWW), Вода за пиће и Нитрати. Ово укупно износи 53% укупног трошка апроксимације.

Такође, овај сектор има највише утицаја на остале секторе обзиром да је вода реципијент загађена из многих извора и да смањење загађења воде захтева блиску интеракцију са загађивачима као и интегрисано управљање циклусом вода и речних токова.

Трошкови за UWW се процењују на 3,204 милиона евра, а дат је прелазни период до

2030. године. Почетна позиција у смислу нивоа услуга је веома ниска што указује на то да су потребне велике инвестиције. Директива о води за пиће има мањи приоритет јер јој је почетна позиција у смислу нивоа услуга виша. Поред тога, Директива о води за пиће је усредсређена на квалитет воде за пиће па овде постоји апроксимација "два корака": (i) побољшање квалитета воде која се испоручује према стандардима правних тековина ЕУ и (ii) проширење услуге.

Диференцирање ове две компоненте је технички компликовано и сукобљава се са националном политиком тако да је у процени трошкова узета у обзир усаглашеност квалитета и проширење система са прелазним периодом до 2030. године. Трошкови ће износити 1,275 милиона евра.

Директива о нитратима је повезана и са Директивом о IED и Директивом о отпадним водама. Трошкови Директиве о нитратима су прорачунати на 928 милиона евра. Прелазни период је до 2025. године.

Економска стратегија у сектору за воде, између осталог, мора да тежи убрзаним реформама на нивоу јавних комуналних предузећа да би се достигла неопходна економија обима, модернизације и усавршавања услуга. Могућа приуштљивост која може и мора бити надокнађена кроз проширење услуга и побољшање истих образује главну компоненту надокнаде трошкова - што се најбоље може постићи путем мреже ЈКП.

Постоји заостатак у неопходним инвестицијама у сектору вода које је потребно обавити пре проширења нивоа услуге према потрошачима.

Планирано је оснивање пет радних група у овом сектору које ће се бавити Оквирном директивом о води и сродним директивама, Директивом о третману отпадних вода, Директивом о нитратима, Директивом о подземним водама и Директивом о води за пиће, као и Директивом о води за купање (2006/7/ЕС). Чланови радних група ће бити из МПТШВ, МЖСРПП (укључујући правни, технички кадар, као и кадар задужен за контролу и надзор), Министарства здравља, Министарства финансија, Републичке дирекције за воде, ФЗЖС, Агенције за заштиту животне средине, Завода за јавно здравље, Аутономне покрајине Војводина, Републичког хидрометеоролошког завода Србије, јавних водопривредних предузећа "Србијаводе", "Воде Војводине" и "Београдводе", Института за водопривреду "Јарослав Черни", Института за биолошка истраживања "Синиша Станковић", као и градске управе града Београда и локалних самоуправа и јавних комуналних предузећа.

Група за Директиву о третману отпадних вода треба да разматра имплементацију заједно са групом задуженом за Директиву о отпадном муљу.

6.8 Управљање отпадом

Постоји петнаест ЕУ прописа у овом сектору.

Додатни ресурси су потребни за три директиве: Оквирну директиву о отпаду, Директиву о амбалажи и амбалажном отпаду и Директиву о депонијама.

Законодавство Републике Србије користи концепте који нису у потпуност усаглашени са оним који се користе у ЕУ. Закон о управљању отпадом предвиђа превише уредби које не постоје у правним тековинама ЕУ и чије је постојање дискутабилно. Насупрот томе, нека друга питања (секундарни производи, крај животног циклуса отпада, био-отпад, дилери или брокери отпада) нису обрађена.

Планиране одредбе Закона о управљању отпадом недовољно обрађују обавезу израде Плана о управљању отпадом.

Закон о управљању отпадом треба ревидирати на средњорочном плану. Регулаторни оквир за посебне токове отпада треба израдити, односно ревидирати на краткорочном плану.

Изградња адекватних регионалних депонија у складу са правилима ЕУ је потребна да би се максимално умањиле негативне последице по животну средину настале одлагањем

отпада. Неопходно је увођење строгих техничких правила за одлагање отпада и изградњу депонија. Треба озбиљно размотрити могућност изградње механичко биолошког постројења за третман отпада или постројења за спаљивање када су у питању велике количине отпада (на пр. Београд и Нови Сад). Након почетка рада нових санитарних депонија постојеће депоније ће бити одмах затворене и третиране.

Да би се трошкови услуга сакупљања отпада смањили и да би се побољшали услови за проширење услуга за сакупљање отпада у урбаним срединама, постојећа ЈКП се морају реорганизовати и постати јачи и већи испоручиоци услуга на регионалном нивоу са практичном опремом за сакупљање отпада. Успостављање ефикасних система за сакупљање отпада и монтирање станица за трансфер треба урадити тако што ће се узети у обзир умањивање укупних трошкова сакупљања.

Постављени циљ покривености од више од 90% становништва до 2019. године је реалистичан уколико се сва доступна финансијска средства активирају на време и сви постојећи пројекти за изградњу нових санитарних депонија буду изведени.

Одвојено сакупљање различитог амбалажног отпада на извору заједно са претходном прерадом у регионалним постројењима за сортирање треба даље размотрити.

Осим тога, потребна је припрема комбиноване стратегије у средњорочном смислу која ће испунити циљеве смањења биоразградивог отпада који се односи на депоније, кућно компостирање у руралним областима, одвојено компостирање био-отпада у централним постројењима за компостирање у великим градовима. Неће бити потребе за последње наведеним уколико се отпад из општина третира механички-биолошки или спаљује.

"Документ кретања опасног отпада" прописан законом је задовољавајућа административна процедура која испуњава захтеве за регистровање (такозвани "животни циклус") свеукупног опасног отпада.

Отпад чини посебан сектор у смислу да су развијени детаљнији акциони планови у односу на остале секторе. Највећи трошкови ће бити везани за оснивање потпуно усаглашених општинских система за управљање отпадом. Тај систем обухвата Директиве о депонијама, амбалажи и WEEE. Трошкови њихове апроксимације су прорачунати на 2,050 милиона евра.

За опасан отпад је потребно 316 милиона евра, већином за трошкове ОРЕХ. Конструктивни трошак за отпад је процењен на 126 милиона евра.

Камен темељац Националне стратегије за управљање отпадом је Директива о депонијама са амбициозним програмом изградње 26 регионалних депонија пре 2019. године.

Укупно гледано, трошкови апроксимације за сектор отпада су процењени на 2,796 милиона евра, што представља 26% укупног трошка апроксимације у области животне средине.

Оно што је јединствено за овај сектор је развој ефикасних економских средстава, посебних надокнада за токове отпада које прикупља ФЗЖС. Постоје јаке индиције да те надокнаде могу чинити важан део финансирања потребних општинских система за чврст отпад.

Планирано је оснивање једне радне групе у овом сектору која би управљала Оквирном директивом за отпад као и осталим директивама у вези са отпадом, осим Директиве о отпадном муљу (86/278/ЕЕС), Директиве о отпаду из екстрактивних индустрија, Директиве о сагоревању отпада (2000/76/ЕС), TiO_2 (78/176/ЕЕС) и Директиве о депонијама. Чланови радних група ће бити из МЖСРПП (укључујући правне, техничке и С&S), Министарства финансија, Републичке дирекције за воде, МПТШВ, ФЗЖС, Агенције за заштиту животне средине, Аутономне покрајине Војводина, градске управе града Београда и локалних самоуправа и јавних комуналних предузећа и НВО.

Директива о отпадном муљу обухвата распршивање по површини и треба је обрађивати у контексту Директиве о нитратима. Имплементацију ове директиве треба узети у обзир у

овом тренутку пошто у неким случајевима могу бити примамљивија алтернативна решења попут сагоревања или коинсинерације.

Директива о сагоревању отпада и Директива TiO_2 ће бити укинуте IED од јануара 2014. године. За нове депоније су већ потребне IPPC дозволе иако тек треба разрешити ситуацију са постојећим депонијама. Издавање дозвола слично дозволама за депоније је потребно и за отпад у вези са Директивом о екстрактивним индустријама. Имплементацију ових директива треба размотрити на радној групи о Индустријској емисији ради идентификовања најбољег решења за имплементацију.

7. ОКВИР ЗА ПРЕГОВОРЕ И МОНИТОРИНГ НАПРЕТКА АПРОКСИМАЦИЈЕ

Процеси апроксимације и преговори о приступању су самостални али и блиско повезани процеси. Међусобна размена информација између ових процеса мора да постоји обзиром да, на пример, развој планираних прелазних периода директно утиче на економска али и на законодавна планирања.

7.1 Мониторинг напретка апроксимације

Предложено је да МЖСРПП задржи координацију и праћење напретка апроксимације целокупне области животне средине у оквиру правних тековина ЕУ. То ће радити Радна подгрупа за Поглавље 27 уз помоћ информација добијених путем радних група којим председава део²⁵ министарства или агенција задужена за посебна питања ЕУ законодавства.

Радне групе ће одржавати састанке онолико често колико је неопходно (индикативна учесталост је дата у секторским стратегијама) и чланови ће бити одређени од стране свих релевантних заинтересованих страна. Индикативна листа заинтересованих страна је такође укључена у секторске стратегије. Радне групе ће дискутовати о напретку и кашњењима и о томе извештавати Радну подгрупу за Поглавље 27 путем представника из сектора животне средине. Председавајући радних група ће извештавати "своје" помоћнике министра. Радна подгрупа за Поглавље 27 ће информисати преговарача за Поглавље 27 (види доле).

Главни правни захтеви и укључене институције су у секторским стратегијама наведене за сваку директиву. Ове институције ће морати блиско да сарађују да би се процес апроксимације завршио и да би било сигурно да је преговарач Републике Србије за Поглавље 27 у потпуности информисан о напретку транспозиције и имплементације. Исто тако, преговарач мора да буде информисан о свим кашњењима и уколико проблем не може да се реши, он мора бити предочен министру.

Радне групе треба да имају слободу да идентификују промене у законима, институционалним аранжманима, радној пракси, комуникацији, координацији, захтевима за финансирањем и потребама за обуком. Ова питања по потреби треба предочити релевантном помоћнику министра и радној подгрупи за Поглавље 27.

За сваку директиву или пропис мора да буде задужена по једна особа која је одговорна за напредак мониторинга у целој институцији у вези са одређеном директивом или прописом. Она треба да буде номинована за председавајућег радне групе и да има пуномоћ да сазива редовне састанке са представницима институција. Сваки представник мора да има свог заменика. Недолазак представника неке од институције, председавајући треба да убележи са "кашњење" и да о томе информише и председавајућег Радне подгрупе за Поглавље 27 и преговарача.

Председавајући радних група треба да организују састанке са свим представницима на месечном нивоу, а учесталост састанка се може увећавати или смањивати у зависности од степена напретка и потреба планирања апроксимације или напретка у преговорима.

Учесталост састанака и чланство у радним групама може бити промењено по потреби а некада може бити ефикасније комбиновање радних група.

Крајња одговорност за успешан рад радне групе је на државном секретару који председава радном подгрупом за Поглавље 27.

25 "Део" овде може бити група, одсек, одељење, управа или дирекција

7.2 Оквир за преговоре

Након добијања статуса земље кандидата, преговори са ЕУ могу да почну. Преговори о поглављу 27 могу да трају и неколико година. Брзина вођења преговора ће зависити од капацитета Републике Србије да вешто презентује своју позицију и има усклађене захтеве за период транзиције подржане валидним доказима.

Састав преговарачког тима Републике Србије ће одредити Влада а присуство у тиму представника из МЖСРПП и осталих министарстава надлежних за поједина питања је веома вероватно и прикладно. Преговарач за животну средину треба да буде на вишој позицији у структури МЖСРПП. Могуће је да то буде иста особа која је председавајући Радне подгрупе за Поглавље 27 али уколико друга особа буде изабрана, свакако би тај председавајући требало да буде заменик преговарача како би се обезбедила интеракција између два процеса.

Преговарачки процес укључује мултилатерални и билатерални скрининг праћен предавањем позиционог документа Републике Србије и изражавања става ЕУ. Од Републике Србије ће се тражити да обезбеди додатне информације што води ревидираном ставу усвојеном од стране ЕУ. Активности у вези са информисањем и ставом се могу поновити више пута. Након што су сви аспекти разјашњени, преговори о животној средини ће бити завршени.

Након завршетка преговора о свим поглављима правних тековина ЕУ, Савет ЕУ ће одлучивати о приступању. Након приступања, Република Србија ће у потпуности пратити имплементацију у складу са резултатима преговора, тј. са договореним периодом транзиције.

Искуство из претходних процеса проширења ЕУ говори да се период транзиције у Поглављу 27 даје само за директиве за које је потребно издвојити знатна финансијска средства. Захтеви морају бити што концизнији и подржани плановима имплементације који су израђени на основу тренутне ситуације. За неке директиве прелазни периоди могу имати облик општег продужења рокова имплементације, док ће за неке директиве бити потребни међу-циљеви или посебни типови услови и додатне активности на пољу заштите животне средине. Један од кључних циљева процеса преговарања је дефинисање и договор око појединости такве врсте.

Могући захтеви за прелазним периодом за мере у области животне средине које су захтевне у смислу трошкова, конципирани су кроз економски модел и дати у тексту у делу 4.2.2 и односе се на следеће:

1. За отпадне воде је потребан прелазни период до 2030. године;
2. За нитрате до 2025. године²⁶;
3. За област воде за пиће није потребан прелазни период за постизање стандарда квалитета. Стандарде је могуће достићи пре 2019. године, што је и предвиђени датум приступања. Проширење услуга на целокупно становништво се очекује до 2030. године
4. За потпуно усаглашен MSW систем који интегрише Директиве о депонијама, амбалажи, WEEE и батеријама ће бити потребан прелазни период до 2024. године највише због утицаја високих ОПЕХ трошкова;
5. Усклађеност вредности емисије CO₂ у термо-електранама и топланама је одређена, у

складу са новим распоредом свих постојећих чланова, за 30. јун 2020. године са посебним прелазним периодом до потпуне усклађености или затварања, или смањена стопе пословања за она постројења која нису усклађена све до 31. децембра 2023. године. Мора се нагласити да је распоред усклађености за LCP постројења договоран за свако постројење засебно и захтева посебне податке за појединачна постројења;

6. Испуњење ремедијације индустријског загађења и одлагања посебног отпада из термоелектрана и топлана се очекује до 2022. године.

За Директиве које не спадају у скуп директива за које су потребна знатна финансијска средства се не очекује прелазни период и претпоставља се да ће бити испуњене пре могућег датума приступања који је 1. јануар 2019. године.

Овај списак представља први корак у процесу дефинисања и прецизног одређивања захтева током преговора. Потребна је знатно јаснија спецификација у складу са одредбама правних тековина ЕУ (нпр. прелазни период за управљање комуналним чврстим отпадом се протеже кроз више директива), тренутна ситуација и кораци које треба предузети у имплементацији на путу до потпуне усаглашености. Препорука је да аналитичке активности и израда нацрта Детаљног плана имплементације започне одмах након усвајања НЕАС-а а не након што то буде захтев од стране ЕУ. Имајући у виду ову информацију, преговарачки тим Републике Србије знатно повећава брзину преговора.

Прелазни периоди односе се само на један део области животне средине у оквиру правних тековина ЕУ, али ће завршни споразум о њима бити важно питање у целокупним преговорима о животној средини и показатељ успеха целог процеса, са становишта и политике и јавности. Из тог разлога се препоручује обраћање посебне пажње на дефинисање прелазних периода од овог тренутка без обзира на предвиђену дугу перспективу имплементације одредби правних тековина ЕУ.

26 Економски модел је грађен на основу оптимистичких прогноза за прелазне периоде, међутим врло је вероватно да ће за отпадне воде прелазни период морати да буде померен на 2037. годину, а за нитрате до 2030. године, што незнатно утиче на економски модел и на пројекцију трошкова.

8. ЗАВРШНИ ДЕО

Национална стратегија за апроксимацију у области животне средине за Републику Србије садржи: Прилог 1. - НЕАС Структура и Прилог 2. - Стратешка пирамида за апроксимацију; који су одштампани уз ову стратегију и чине њен саставни део.

Ову стратегију објавити у "Службеном гласнику Републике Србије".

05 број 018-7083/2011-2

У Београду, 13. октобра 2011. године

Влада

Председник,

др **Мирко Цветковић**, с.р.

ПРИЛОГ 1.



ПРИЛОГ 2.

