

СТАВ АКАДЕМИЈЕ ИНЖЕЊЕРСКИХ НАУКА СРБИЈЕ (АИНС) О ПОТРЕБИ ДОПУНА РЕГУЛАТИВЕ КОЈА УРЕЂУЈЕ ОБЛАСТ СТРАТЕШКИХ ПРОЦЕНА УТИЦАЈА НА ЖИВОТНУ СРЕДИНУ

(Усвојено на Председништву АИНС 13. марта 2024.)

Академија инжењерских наука Србије (АИНС) у току 2021. г. била је припремила и 4.11.2021. г. усвојила Став о реализацији просторног плана посебне намене за експлоатацију и прераду минерала јадарита „Јадар” (ПППНПЈ). Влада Републике Србије је 20. јануара 2022. г. укинула Просторни план за пројекат Јадар и, придружен му, Извештај о стратешкој процени утицаја (СПУПЈ).

Циљ става је да, на основу лекција научених из процеса усвајања и одустајања од просторног плана пројекта Јадар, на основу неспорних чињеница презентираних у поменутом Ставу АИНС, предложи одговарајућа методолошка побољшања националне регулативе везане за област стратешких процена утицаја на животну средину (СПУ), у јавном интересу.

Основни циљ који би се постигао предложеном изменом регулативе СПУ је суштинско унапређење процеса стратешке процене, његовим позиционирањем у одговарајући стручни, независни и јаван оквир.

Потреба допуне регулативе

1. Разлог за повлачење одлуке о усвајању ПППНПЈ, према мишљењу АИНС, су велике мањкавости у процедури СПУПЈ, међу којима истичемо следеће¹:

- Процес СПУПЈ, посебно значајно, суштински је био изведен без информисања јавности, уз врло ограничену доступност релевантних докумената ПППНПЈ;
- Извештај о СПУПЈ, површно и неодговарајуће је анализирао могуће утицаје планираних активности Пројекта Јадар на животну средину. На овакав извештај Министарство заштите животне средине (МЗЖС) је, нажалост, било дало сагласност;
- Кључни разлог слабости Извештаја о СПУПЈ биле су неодговарајуће, непотпуне, неформалне, противуречне и променљиве пројектне подлоге Инвеститора, иницијатора за израду просторног плана посебне намене.

Ставом АИНС о пројекту Јадар је, на основу детаљне анализе чињеница, закључено да је процедура СПУ пројекта Јадар дала као резултат извештај који не испуњава критеријуме непристрасности и независности у примени обавезујућег начела одрживог развоја, који захтевају усклађеност система техничко-технолошких, економских и друштвених активности у укупном развоју, у коме се на принципима економичности и разумности користе природне и створене вредности са циљем да се сачува и унапреди квалитет животне средине за садашње и будуће генерације.

Иако важећи Закон о стратешкој процени утицаја на животну средину (Закон о СПУ, "Сл. гласник РС", бр. 135/2004 и 88/2010) уређује услове, начин и поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину, на начин да је он у

¹ Напомиње се да постоје и мањкавости регулатива ван сектора заштите животне средине и бројни, други придружени проблеми, које су, такође, условили усвајање одлуке о повлачењу ПППНПЈ. Очекује се да ће се АИНС у својим активностима у будућности предлагати одговарајућа побољшања.

потпуности подређен одлукама државних органа надлежних за област просторног планирања, он је суштински био препуштен инвеститору који је финансирао и *de facto* изабрао и усмеравао извођаче који су према његовим потребама и подлогама израдили Извештај о СПУПЈ² (који је био прихватио прво Инвеститор, а затим МЗЖС – на њега дало сагласност) и ПППНПЈ (који је прво Инвеститор, а затим и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре – МГСИ – било прихватило и послало Влади на усвајање³).

Закључује се да Закон о СПУ и пракса његове примене омогућавају да се поступак процене утицаја одређених планова и програма на животну средину врши у интересу појединих компанија, за који претходно није транспарентно и документовано утврђено да представља јавни интерес.⁴

2. Извештај о СПУПЈ био је припремљен на основу ПППНПЈ, који је урађен у складу са студијама и документацијом добијеном од Инвеститора. Поменуте подлоге су, у току израде плана и након његовог усвајања, мењане. Подлоге – пројекти – нису се могли формално класификовати у складу са одредбама Закона о планирању и изградњи и придруженим му подзаконским актима. Подлоге инвеститора нису биле јавно доступне и подложне верификацији.

Процедура израде ПППНЈ указује да је избор микролокација за потребу реализације вршио Инвеститор, а да су МГСИ - Носилац израде плана и од њега одабрани израђивач ПППНЈ, предлоге прихватили, без анализирања алтернативних могућих решења, као и са становишта да ли су предложене микролокације уопште прихватљиве у односу на важећу регулативу и јавни интерес.⁵ Активности државних органа, посебно МГРСИ, биле су сведене на ефикасну подршку Инвеститору у складу са Меморандумом о разумевању са "Рио Тинтом" из јула 2017. г. „који ће убрзати све активности у процесу отварања рудника и почетка експлоатације литијума и бора, што ће капитално утицати на развој Србије”.⁶ Прихватање ПППНЈ и придруженог му Извештаја о СПУПЈ, на описани начин, представља, за иницијатора, кључну претходну инвестициону одлуку

² Носилац израде Извештаја о СПУПЈ је било МГСИ, а Наручилац израде Инвеститор. Ниједан од поменутих појмова не постоји у регулативи. МГСИ, у складу са одредбама члана 10 Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину ("Сл. гласник РС", бр. 135/2004 и 88/2010) је било орган надлежан за припрему плана и програма који одлучује о избору носиоца израде извештаја о СПУ – који је у СПУПЈ назван Обрађивач и носилац Извештаја. Свеукупно, у односу на регулативу, дискутабилни су били односи појединих субјеката.

³ Уредба од 13. марта 2020. г. Пратећи измењене потребе (пројекта) инвеститора МГСИ је била донела и одлуку о изради допуна ПППНЈ и одговарајуће СПУ 4. јуна 2021. г., која је накнадно укинута.

⁴ Влада је 9. октобра 2017. г. донела одлуку о образовању Радне групе за имплементацију пројекта „Јадар”, којом је дефинисан задатак радне групе и њен првобитни састав од 17 чланова, укључујући представнике Инвеститора, са задатком разматрања најсложенијих питања у области имплементације пројекта „Јадар” и давање предлога, мишљења и стручних образложења у погледу сарадње, анализе имплементације тог пројекта и координације рада надлежних органа и институција у циљу пуне и благовремене имплементације оперативних питања. Записници са састанака ове Радне групе нису били јавно доступни, што су, нажалост, и остали.

⁵ Посебно имајући у виду бујичне хидролошке режиме Јадра и притока, као и друге, бројне утицаје на окружење. Инвеститор је био у лагодној ситуацији, да формални Носилац - МГРСИ, без анализа одрживости решења Наручиоца, преко Обрађивача, прихвата све захтеве Инвеститора, уноси их у планска документа, чак и преузимајући и крупне инвестиционе обавезе, око инфраструктурних система који прате развој тог пројекта.

⁶ Стратешку подршку пројекту Јадар, Влада Србије није донела нпр. на основу студије оправданости која би са једне стране дефинисала државне пројекте, улагања, трошкове и вредност пренамене земљишта, а са друге стране различите облике државне добити у будућности (првенствено финансијске, али и остале), уз дефинисање потенцијалних губитака.

којом се *de facto* даје зелено светло, практично, незадрживој изградњи индустријског комплекса у складу са његовим потребама.⁷

Закључује се да пракса примене Закона о СПУ омогућава да се процене утицаја планова и програма који се израђују, мењају или допуњају, елаборирају у свему у складу са плановима и потребама Инвеститора, а, потенцијално, противно јавном интересу.

3. Концепт закона о СПУ⁸, иако представља регулативу из области ЗЖС, у потпуности је тематски и институционално подређен проблематици просторног планирања. Све кључне активности у складу са овим законом су у надлежности органа који је надлежан за припрему плана и програма⁹ (за просторне планове, МГСИ, односно за планове нижег нивоа надлежне организационе јединице исте области). Тако на пример:

- Одлуку о изради СПУ доноси орган надлежан за припрему плана. Орган надлежан за ЗЖС (у рангу других заинтересованих органа и организација) само претходно даје мишљење;
- Орган надлежан за припрему плана, а не орган ЗЖС, одлучује о избору носиоца израде извештаја о СПУ. По правилу, иста организација израђује ПППН и Извештај о СПУ¹⁰. На примеру праксе Пројекта Јадар може се утврдити: а) „Извештај о СПУП припремљен је на основу ПППНП“ и б) „Укључивањем услова заштите животне средине у Просторни план кроз инструмент Стратешке процене, даје се обавезујући - интегрални оквир заштите свих параметара животне средине“. Наведено, у целисти, у складу са потребама инвеститора;
- Практично све фазе у поступку стратешке процене изводи орган надлежан за припрему плана: доноси одлуку о изради стратешке процене, изабире носиоца извештаја о СПУ, дефинише предлог одлуке, обезбеђује учешће заинтересованих органа и организација у процесу стратешке процене, њему се доставља извештај о стратешкој процени, обезбеђује учешће јавности у разматрању извештаја о стратешкој процени, обезбеђује учешће заинтересованих органа и организација и јавности у поступку прибављања сагласности на извештај о стратешкој процени и израђује извештај о учешћу заинтересованих органа и организација и јавности. Орган надлежан за ЗЖС даје сагласност на извештај о стратешкој процени или одбија захтев за давање сагласности.¹¹ Након добијене сагласности ЗЖС орган надлежан за припрему плана припрема предлог одлуке о усвајању плана и извештаја о СПУ, који Влада усваја. Извештај о стратешкој процени, резултати учешћа заинтересованих органа и организација и јавности и других држава у случају прекограничног утицаја,

⁷ Дозволе Министарства надлежног за послове рударства, сагласности МЗЖС на будуће Студије процене утицаја на животну средину пројекта Јадар и одобравање идејних пројеката од стране ревизионе комисије МГРСИ, уз стратешку подршку државних органа, у описаним условима, не могу бити упитне.

⁸ Који је задржен и у предложеном нацрту измена из децембра 2021.

⁹ У даљем тексту се, ради краткоће, понекад изоставља део текста „и програма“.

¹⁰ Носилац израде извештаја о стратешкој процени може бити правно лице или предузетник које је уписано у одговарајући регистар за обављање делатности просторног и урбанистичког планирања и израде планских и других развојних докумената. Стручно лице квалификовано је за израду извештаја о стратешкој процени ако има високу стручну спрему одговарајућег смера (просторног и урбанистичког планирања ?) и најмање пет година рада у струци, стручне резултате, односно учешће у изради најмање два плана и програма.

¹¹ Орган надлежан за припрему плана доставља органу надлежном за ЗЖС, на мишљење извештај о СПУ. Рок за доставу мишљења је 30 дана, након чега се сматра се да нема примедба на достављени извештај о СПУ. У финалној фази процедуре, која укључује и извештај о учешћу заинтересованих органа и организација и јавности, орган надлежан за послове заштите животне средине даје сагласност на извештај о СПУ или одбија захтев, када се процес усвајања плана зауставља.

саставни су део документационе основе плана, који постају доступни јавности, после усвајања плана под условима одређеним законом, од стране органа надлежног за припрему плана.

Закључује се да решења у регулативи омогућавају, а у пракси предодређују, интегрисану припрему просторног плана и процене утицаја на животну средину, у којој је СПУ није независна. Вођење поступка СПУ је потпуно у ингеренцији органа који припрема план. Решење да иста организација, ангажована од стране инвеститора, израђује план и извештај о СПУ плана није у јавном интересу, јер се не обезбеђују независност и ваљане, критичке анализе решења плана са аспекта ЗЖС.¹²

4. Везано за предмет стратешке процене, регулатива¹³ утврђује да „Министар надлежан за послове ЗЖС, ближе утврђује листе планова и програма за које је обавезна СПУ и листе планова и програма за које се може захтевати СПУ на животну средину.“ Ова потреба није задовољена, односно поменуте листе нису утврђене, те се у пракси о потреби за израдом СПУ одлучује унутар орган који је надлежан за припрему плана, а који није надлежан за ЗЖС.¹⁴

Констатује се да, из струци нејасних разлога, нису утврђене листе пројеката за које је обавезна, или може бити обавезна израда СПУ, што би било транспарентно и непристрасно, и потребно је да буде дефинисано на основу предлога МЗЖС. Уместо тога, о потреби за израдом СПУ одлучује орган надлежан за припрему плана, који може, али не мора, уважити мишљење органа надлежног за послове ЗЖС.¹⁵

Предлог измена регулативе

Изворни циљ Директиве 2001/42/ЕЗ, која је у нашој земљи разрађена кроз регулативу СПУ, је да обезбеди висок ниво заштите животне средине и да допринесе интеграцији еколошких разматрања у припрему и усвајање планова и програма у циљу промовисања одрживог развоја, обезбеђујући да се врши процена животне средине одређених планова и програма за које постоји вероватноћа да ће имати значајан утицај на животну средину.¹⁶ Извештај о СПУ представља кључни документ којим се којим се елементи

¹² Појам „*environmental assessment* – процена утицаја на ЖС“ из Директиве 2001/42/ЕЗ подразумева доношење суда о могућим утицајима на ЖС. Није реално очекивати да ће процена бити објективна уколико се обавља у истој организацији која план припрема, а која се, на тај начин, налази у сукобу сопствених интереса.

¹³ Члан 5, последњи став закона о СПУ. У предложеном нацрту измена из децембра 2021. овај став је укинут.

¹⁴ На основу одредби члана 9, став 3 закона о СПУ, по којима „орган надлежан за припрему плана и програма може одлучити да се не израђује стратешка процена о чему претходно прибавља мишљење органа надлежног за послове ЗЖС и других заинтересованих органа и организација.“ Тражи се „мишљење“ (шта год то значило) али не и сагласност.

¹⁵ Резултат је да се нпр. у пракси мењају просторни планови урбаних подручја без израде СПУ позивањем на члан 5, став 2, и могућност да се за коришћење мањих површина на локалном нивоу или, у случају мањих измена планова, одлука доноси на нивоу надлежног органа.

¹⁶ Подсећамо, свака процена утицаја на животну средину ставља у однос појединачни план или програм (код стратешких процена утицаја на ЖС) или појединачни пројекат (код студија процена утицаја на ЖС) са обележјима поједине локације на коју се пројекат, план или програм односе. Стога нека локација, у функцији заштите животне средине, не може прихватити захтеве појединог плана, програма или пројекта, док друга то потенцијално може. Када се прихвати Извештај СПУ просторног или регулационог плана, даје се дозвола да се појединачне активности могу обављати на изабраним деловима терена на поменутој локацији. Тако се нпр. уместо пољопривредног земљишта може дозволити пренамена у простор за рудник, сепарацију, одлагање јаловине, складишта хемикалија,

неког плана (садржај, пројекти, процеси, активности) дозвољавају на изабраној локацији. Анализа студије случаја пројекта Јадар указала је на бројне слабости и пропусте у интеграцији разматрања са аспекта заштите животне средине и просторног плана посебне намене, који су резултирали стручним дебаклом надлежног државног органа.¹⁷ Предлог измена регулативе заснован је на лекцијама наученим из укидања СПУПЈ, чији Извештај је одлуком Владе стављен ван снаге.

Основни циљ који би се постигао изменом регулативе СПУ је суштинско унапређење процеса стратешке процене, његовим позиционирањем у одговарајући стручни, независни и јаван оквир.

Задаци који се дефинишу разрадом презентираниог циља су системска побољшања која би елиминисала узроке напред описаних пропуста и предупредила њихове будуће поновне појаве, су како следи:

- Обезбедити поступак вршења процене утицаја одређених планова и програма на животну средину искључиво у јавном интересу;
- Ономогућити да се СПУ израђују, доминантно или потпуно, у складу са плановима и потребама Инвеститора;
- Побољшати поступак благовременог и потпуног учешћа јавности, пре свега локалних заједница;
- Обезбедити потпуну надлежност органа из области ЖС у процесу СПУ, уз обезбеђење самосталности и ваљане, критичке анализе решења плана са аспекта ЗЖС.

Предлози појединачних измена и допуна регулативе презентирају се, у суштинском облику, како следи:

1. Све кључне активности поступка СПУ постају надлежност органа ЗЖС¹⁸:

- Припремна фаза: одлучивање о изради стратешке процене и обавештавање јавности о одлуци, избор обрађивача извештаја о стратешкој процени, учешће заинтересованих органа и организација у одлучивању о изради стратешке процене;
- Извештај о СПУ: израда извештаја, координација са израдом нацрта просторног плана;
- Поступак одлучивања: учешће заинтересованих органа и организација, учешће јавности, прекограничне консултације, извештај о резултатима учешћа заинтересованих органа и организација и јавности, сагласност на финални извештај о стратешкој процени.

2. Иста организација (или део органа или управе) не може израђивати предлог плана или програма и одговарајући извештај о СПУ. Избор обрађивача извештаја о СПУ надлежни орган ЗЖС вршио би након завршеног јавног поступка избора обрађивача плана или програма, од стране надлежног органа за област планирања.

процесна постројења, третман и депоновање отпада, путеве, железницу, гасовод итд. Када се појединачна нова активност дозволи усвајањем плана, преостаје да се у следећој фази кроз ПУ појединих пројеката докаже да нови пројекти на „освојеној“ локацији не утичу или мало утичу на параметре ЖС окружења.

¹⁷ Указивања јавности на бројне правне пропусте у току процеса СПУПЈ указују да је реч и о правном дебаклу државне управе, чије узроке робустна мера укидања ПППЈ из јануара 2022. г. није отклонила, већ само замаглила.

¹⁸ Престају да буду надлежност органа надлежног за припрему плана или програма.

3. Сви уговори (укључујући и уговоре органа и/или обрађивача са инвеститором) који се односе на израду извештаја СПУ јавни су и представљају део документације СПУ.
4. Комплетна документација у вези са СПУ, укључујући подлоге просторног плана или програма, његова радна верзија, мишљења појединих органа и организација итд., благовремено је, без одлагања, доступна јавности у било ком тренутку процеса СПУ.
5. Надлежни орган за ЗЖС ће, ради увида јавности, држати копију релевантних докумената СПУ на располагању у просторијама органа или интернет порталу, у свако разумно време и без надокнаде.
6. Обрађивач извештаја о СПУ може бити правно лице или предузетник који је уписан у одговарајући регистар за обављање делатности просторног и урбанистичког планирања, израде планских и других развојних докумената, пројектовања, инжењеринга и израде студија и анализа ЖС. Избор обрађивача обавља надлежни орган ЗЖС у функцији предмета плана или програма на који се СПУ односи.
7. Стручна лица – аутори Извештаја о СПУ, морају имати одговарајућу лиценцу у складу са законом или, у случају струке ЗЖС високу стручну спрему (нивоа мастер) одговарајућег смера и најмање пет година рада у струци.
8. Оцењујући да надлежни државни органи, организације и појединци често не испуњавају обавезе дефинисане регулативом, неходно је исту оснажити одговарајућим, оштрим казним мерама за све надлежне учеснике процеса СПУ који их не поштују.