

# Sadržaj

1. uvod
2. izvori prava
3. sticanje prava na izgradnju postrojenja
  - energetska dozvola
  - lokacijska dozvola
  - vodna dozvola
  - građevinska dozvola
  - upotrebna dozvola
4. tehnička dokumentacija
5. prostorno planiranje i strateška procena uticaja
  - espoo
6. učešće zainteresovane javnosti i pristup informacijama od javnog značaja
7. procena uticaja na životnu sredinu
8. integrisana dozvola
9. koncesija

# UVOD

U Srbiji se decenijama struja proizvodi sagorevanjem uglja i sve državne strategije se oslanjaju na činjenicu da je ugalj prirodni energent kog ima u izobilju.

Investicije u vrednosti od 10 milijardi eura, koje su planirane za ulaganje u energetski sektor, predviđaju da nakon 2020. godine Srbija postane izvoznik struje i regionalni tranzitni koridor.

Na taj način, investiranjem ogromne količine novca u eksploataciju uglja i njegovo dalje sagorevanje u termoelektranama, ograničava se razvoj kompanijama koje se bave promovisanjem obnovljivih izvora energije a tržište struje ostaje centralizovano, oslonjeno samo na ugalj i samim tim dugoročno neodrživo.

Narušeno stanje životne sredine i zdravlje stanovnika lokalnih zajednica neposredno pogođenih rudarenjem su najbitnije posledice prljavih, neobnovljivih izvora energije. Ekonomska neisplativost velikih infrastrukturnih projekata poput termoelektrane je takođe značajna posledica, koju trpe svi građani.

Uprkos tome, postoje studije koje jasno pokazuju da je region bivše Jugoslavije prepun potencijala za proizvodnju struje iz obnovljivih izvora energije (od vetra, sunca, vode) koja je čista, zdrava i koja se naziva energijom budućnosti.

Gradnja termoelektrana i novih blokova u okviru postojećih termoelektrana je predviđena u svim državnim planskim dokumentima i strategijama. Nadležne institucije i investitori donose odluke u državnom interesu, mimo znanja i učešća građana.

Sistem izdavanja dozvola potrebnih za gradnju postrojenja je kompleksan, i bez stručne pomoći se teško može naći način iskorištavanja svih (prilično ograničenih) zakonskih mogućnosti koje stoje na raspolaganju zainteresovanoj široj javnosti i građanima.

Ipak, organizacije civilnog društva i građani bi trebali više da se angažuju i organizuju kako bi životnu sredinu i prirodne resurse zaštitili za buduće organizacije.

Prilikom izrade ovog priručnika korišteni su zakonski i podzakonski akti i dosadašnja iskustva, sa ciljem da se omogući lakši pristup pravnim mogućnostima zaštite životne sredine, kao i da se na sistematski način predstavi hronologija dozvola potrebnih za izgradnju termoelektrane.

**Centar za ekologiju i održivi razvoj (CEKOR)** je organizacija civilnog društva koja u svom fokusu ima zaštitu životne sredine. Kroz svoj rad ima dugogodišnje iskustvo u mobilizaciji društva povodom pitanja životne sredine, učešće u javnim raspravama, učešće u monitoringu politika životne sredine, programima i projektima koje imaju velik uticaj na stanje životne sredine a sve u skladu sa pravilima Aarhuse konvencije ž. CEKOR je takođe član CEE Bankwatch mreže, i partner lokalnih zajednica i udruženja građana u Kolubarskom i Kostolačkom regionu.

Pored svega, Centar za ekologiju i održivi razvoj je zainteresovan za podizanje svesti šire javnosti a pogotovo pogođenih lokalnih zajednica i drugih organizacija civilnog društva koje se bave ekologijom i zaštitom životne sredine.

Ovaj priručnik je izrađen u okviru kampanje ***Oснаživanje civilnog sektora za rad na zaštiti od klimatskih promena*** koju vodi Centar za ekologiju i održivi razvoj, čiji je glavni cilj podizanje svesti građana o negativnim aspektima prljavih izvora energije. Jedan od tih izvora energije je ugalj, čije sagorevanje izaziva zdravstvene posledice, doprinosi efektima staklene bašte i klimatskim promenama i dovodi do velikih finansijskih gubitaka.

Trenutna politika u oblasti energetike pretil da sadašnje i buduće generacije osude na uništenu životnu sredinu i suprotna je trendovima razvijenih zemalja jer se temelji na prljavim i neobnovljivim izvorima energije.

Investicije u nove proizvodne kapacitete su dugoročne investicije jer termoelektreane za vreme svog proizvodnog veka (koji je u proseku 40 godina) ispuštaju zagađujuće materije u vazduh, zemlju i vodu. Uzevši u obzir troškove zagađene životne sredine i zdravstvene troškove koji će nastati, investicije u neobnovljivu, prljavu energiju su neisplative i sa ekonomske tačke gledišta.

Želimo dati doprinos novom smeru razvoja sektora energetike zbog dobrobiti svih građana i budućih generacija

## IZVORI PRAVA

Zakonski propisi Republike Srbije kojima se reguliše izgradnja termoelektreana i obavljanje delatnosti proizvodnje energije se mogu podeliti u tri osnovne grupe:

- A. propisi kojima je uređena oblast planiranja i izgradnje objekata
- B. propisi kojima je uređena oblast zaštite životne sredine
- C. propisi kojima je uređena oblast energetike.

U grupu propisa kojima je uređena **oblast planiranja i izgradnje objekata** spadaju:

- 1) **Zakon o planiranju i izgradnji** ("Sl. Glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US I 98/2013 – odluka US
- 2) **Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu** ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004)
- 3) **Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004, 88/2010)
- 4) **Pravilnik o sadržini i obimu prethodnih radova, prethodne studije opravdanosti i studije opravdanosti** ("Sl. glasnik RS", br. 1/2012)

- 1) Na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji, svi planski dokumenti se dele na prostorne i urbanističke planove.
  - a) U **Prostorne planove** spadaju - Prostorni plan Republike Srbije<sup>1</sup>, regionalni prostorni plan, prostorni plan jedinice lokalne samouprave, prostorni plan područja posebne namene
  - b) U **Urbanističke planove** spadaju – generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije, plan detaljne regulacije.

Strateška procena na životnu sredinu predstavlja sastavni deo dokumentacije prilikom izrade planskih dokumenata.

**Propisima u oblasti izgradnje** objekata regulisan je postupak dobijanja lokacijske dozvole, građevinske dozvole i upotrebne dozvole, a **planskim dokumentima** su definisani ciljevi prostornog planiranja i razvoja, kao i prostornog uređenja, odnosno regulisano je da li je planirano da se u određenom vremenskom periodu izgradi određeni objekat na određenom mestu u Republici Srbiji. Prostorni planovi se donose za vremenski period od 10 godina

- 2) U grupu propisa kojima je uređena **oblast zaštite životne sredine** spadaju:
  - a) **Zakon o zaštiti životne sredine** ("Sl. Glasnik RS", br. 135-2004, 36-2009 – dr. zakon, 72-2009 – dr. zakon I 43-2011 – odluka US)
  - b) **Zakon o zaštiti prirode** ("Sl.glasnik RS" br. 36/2009, 88/2010, 91/2010 – isp.)
  - c) **Zakon o vodama** ("Sl. Glasnik RS" br. 31/2010, 93/2012)
  - d) **Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu** ("Sl. glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009)
  - e) **Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine** ("Sl.glasnik RS", br. 135/2004)
  - f) **Zakon o zaštiti vazduha** ("Sl.glasnik RS", br. 135/2004, 36/2009, 10/2013)
  - g) Svi **podzakonski akti** doneti na osnovu ovih zakona, kao i drugi propisi kojima se uređuje zaštita životne sredine

**Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020.godine** ("Sl. Glasnik RS", br. 88/2010)

- 3) U grupu propisa kojima je uređena **oblast energetike** spadaju:
  - a) **Zakon o energetici** ("Sl.glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 – ispr. 93/2012 i 124/2012)
  - b) **Strategija razvoja energetike Republike Srbije do 2015 godine** <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zakon o prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine ("Sl.Glasnik RS", br. 88/2010)

<sup>2</sup> Noviji dokument kojim se utvrđuje energetska politika Srbije je "Nacrt strategije razvoja energetike Republike Srbije za period do 2025 sa projekcijama do 2030 godine", može se naći na zvaničnom internet sajtu Ministarstva energetike i rudarstva. Nacrt strategije je usvojila Vlada a da bi strategija bila važeća - potrebno je da prođe i kroz redovnu skupštinsku proceduru donošenja zakona.

- c) **Uredba o utvrđivanju programa ostvarivanja strategije razvoja energetike Republike Srbije** ("Sl. glasnik RS", br. 17/07, 73/2007, 99/2009, 27/2010)
- d) **Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje energetske dozvole, sadržini zahteva i izdavanja energetske dozvole, kao i o uslovima za davanje saglasnosti za energetske objekte za koje se ne izdaje energetska dozvola ("Sl.glasnik RS", br. 60/2013)**
- e) Zakon o ratifikaciji Ugovora o osnivanju Energetske zajednice između Evropske Zajednice i Republike Albanije, Republike Bugarske, Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije, Republike Crne Gore, Rumunije, Republike Srbije i Privremene Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu u skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta Bezbednosti Ujedinjenih Nacija ("Sl. glasnik RS", br. 62/06)
- f) **Zakon o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa** ("Sl. glasnik RS", br. 25/00, 25/02, 107/05 i 108/05)
- g) **Zakon o eksproprijaciji** ("Sl. glasnik RS", br. 53/95, "Sl.list SRJ" br.16/2001, odluka SUS i "Sl.glasnik RS" br. 20/209 i 55/2013-US)

Postupci koji se odnose na dobijanje obaveznih dozvola i prateće dokumentacije koju izdaju državni (upravni) organi su **UPRAVNI POSTUPCI** i regulisani su na jedinstven način prema pravilima Zakona o opštem upravnom postupku (Sl.glasnik RS" br. 30/2010)

Članom 208. Zakona o opštem upravnom postupku propisani rok za izdavanje rešenja nadležnog upravnog organa iznosi 30 dana.

**Opšti rok za žalbu** je 15 dana od dana prijema prvostepenog akta.

Članom 236. Zakona o opštem upravnom postupku utvrđeno je da u slučaju da upravni organ ne izda upravni akt za čije izdavanje je podnet zahtev, po isteku roka za donošenje rešenja stranka ima pravo da podnese žalbu protiv ćutanja uprave.

# STICANJE PRAVA NA IZGRADNJU POSTROJENJA

Nadležni organ za gradnju objekta termoelektrane snage 10 MW i više<sup>3</sup> i za sprovođenje celokupne procedure izdavanja dozvola je **Ministarstvo građevine, saobraćaja i infrastrukture**.

Građenje objekta formalno započinje dobijanjem građevinske dozvole, ali pre početka gradnje nepohodno je ispuniti čitav niz različitih procedura pred nadležnim institucijama u svrhu pribavljanja potrebnih dozvola

PRIBAVLJANJE DOZVOLA PO HRONOLOŠKOM REDU:

- I. Energetska
- II. Lokacijska
- III. Građevinska
- IV. Vodna
- V. Upotrebna

## ENERGETSKA DOZVOLA

Energetski objekti se grade u skladu sa propisima koji uređuju uslove i načine uređenja prostora, korišćenja građevinskog zemljišta, kao i u skladu sa tehničkim propisima po prethodno pribavljenoj **energetskoj dozvoli** koju izdaje Ministarstvo nadležno za poslove energetike u skladu sa Zakonom o energetici<sup>4</sup>.

**Energetsku licencu** za obavljanje energetske delatnosti kao upravni akt o ispunjenosti uslova za obavljanje energetske delatnosti izdaje Agencija za energetiku Republike Srbije

- a) Postupak za dobijanje energetske dozvole reguliše **Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje energetske dozvole, sadržini zahteva i izdavanja energetske dozvole, kao i o uslovima za davanje saglasnosti za energetske objekte za koje se ne izdaje energetska dozvola ("Sl.glasnik RS", br. 60/2013)Pravilnikom o kriterijumima za izdavanje energetske dozvole, sadržini zahteva i načinu izdavanja energetske dozvole<sup>5</sup>**

Energetska dozvola mora biti u skladu sa aktuelnom **Strategijom razvoja energetike** Republike Srbije koja između ostalog uređuje uslove i lokaciju budućih energetske objekata

<sup>3</sup> Član 133. Zakona o planiranju i izgradnji

<sup>4</sup> "Sl. Glasnik RS", br. 57/2011, 80/2011 – ispr. 93/2012 I 124/2012

<sup>5</sup> "Sl. Glasnik RS" br. 23/06, 113/08, 50/11

Uz zahtev za energetska dozvolu prilažu se

- a) Lokacijska informacija
- b) Generalni projekat sa prethodnom studijom opravdanosti
- c) Izjava banke o spremnosti finansiranja investitora

Energetska dozvola se izdaje u roku od **30 dana** od dana podnošenja zahteva. Protiv rešenja može se izjaviti žalba Vladi u roku od 15 dana od prijema rešenja. Rešenje Vlade je konačno i protiv njega se može pokrenuti upravni spor. Energetska dozvola se izdaje na period od tri godine.

Za energetske objekte koji se grade na osnovu dodeljene koncesije za izgradnju energetskog objekta nije potrebno pribavljanje energetske dozvole u smislu Zakona o energetici.

Neophodan uslov za izdavanje dozvole predstavlja **pravo na obavljanje delatnosti** prethodno stečeno na osnovu ugovora o obavljanju delatnosti od opšteg interesa ili na osnovu ugovora o koncesiji.

#### **UZ ZAHTEV ZA DOBIJANJE DOZVOLE**

se podnosi informacija o lokaciji i prethodna studija opravdanosti sa generalnim ili idejnim projektom.

**GLAVNI PROJEKAT** pored svih tehničkih specifikacija i podataka o investicionim vrednostima objekta i njegovog budućeg održavanja, sadrži i izjavu odgovornog projektanta koji potvrđuje da je projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom i pravilima struke

**BANKARSKA GARANCIJA** – predstavlja sredstvo obezbeđenja potraživanja u slučaju neizvršenja obaveze od strane dužnika. Bankarska garancija je pre svega pravni posao kojim jedno lice – garant – na zahtev drugog lica i po njegovim instrukcijama, preuzima obavezu da trećem licu – korisniku garancije – isplati određen iznos naveden u garanciji.

Pribavljanje garancije od banke predstavlja obezbeđenje finansiranja spoljnotrgovinskog posla u cilju zaštite od rizika. Izdavanju bankarske garancije prethodi zaključivanje određenog osnovnog ugovora (kupovina opreme, izvođenje građevinskih radova..)

U slučaju velikih javnih projekata koje finansira Republika Srbija, garancija za vraćanje kredita se nalazi u budžetu Republike Srbije. Takve garancije se nalaze u formi zakona, izdaje ih Parlament na predlog Vlade, a građani su ti koji snose posledice budžetskog zaduženja.

## **LOKACIJSKA DOZVOLA**

Prvi korak potencijalnog investitora na čije ime će glasiti buduća građevinska dozvola, je odabir lokacije. Lokacijska dozvola je potrebna za izgradnju novih postrojenja kao i za nadogradnju već postojećih i s obzirom da se prilaže uz zahtev za izdavanje građevinske dozvole, predstavlja jedan od glavnih uslova za izdavanje građevinske dozvole.

Prilikom podnošenja zahteva za izdavanje dozvole neophodno je postojanje **studije o proceni uticaja na životnu sredinu** koja će detaljno pokazati uticaj postrojenja na lokaciju.

[Organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom životne sredine bi trebalo da iskoriste sve svoje ljudske resurse i stručnost iz različitih oblasti, da daju sugestije i predloge kako zaštititi životnu sredinu, i na koji način, i time eventualno utiču da donošenje odluke.](#)

[Podnošenje pisanih komentara na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu stvara pravnu mogućnost osporavanja odluke o saglasnosti na studiju procene uticaja pred Upravnim sudom](#)

Dokumentacija koja se prilaže uz zahtev za dobijanje lokacijske dozvole je utvrđena Zakonom o planiranju i izgradnji i *Pravilnikom o sadržini informacije o lokaciji i sadržini lokacijske dozvole*<sup>6</sup>

**UZ ZAHTEV ZA IZDAVANJE DOZVOLE** prilažu se:

- Planski dokumenti koji definišu ciljeve prostornog planiranja i razvoja (prostorni plan područja prostorne namene i plan generalne regulacije)
- Kopija plana parcele
- Vodni uslovi
- Izvod iz katastra podzemnih instalacija
- Dokaz o pravu svojine na zemljištu
- Dokaz o proglašenju javnog interesa
- Idejno rešenje projekta<sup>7</sup>

Ukoliko je zahtev uredan i ako sadrži sve neophodne informacije, lokacijska dozvola se izdaje u roku od 15 dana od podnošenja. Dozvolu izdaje Ministarstvo građevine i urbanizma u skladu sa svojim nadležnostima<sup>8</sup> u formi rešenja.

**Protiv rešenja** Ministarstva žalba nije moguća, ali je tužbom moguće pokrenuti upravni spor pred Upravnim sudom ukoliko postoji direktan pravni interes stranke.

Lokacijska dozvola **prestaje da važi** ako investitor u roku od **2 godine** od dana pravosnažnosti rešenja ne podnese zahtev za izdavanje građevinske dozvole.

Zakon o planiranju i izgradnji uspostavlja veze između prostornog i urbanističkog planiranja – ide se od nacionalnog ka regionalnom nivou. Prema tome, svi planski dokumenti moraju biti u saglasnosti sa Prostornim planom Srbije (plan koji važi od 10 do 25 godina). Prostorni plan sadrži informacije vezane za

<sup>6</sup> "Sl. Glasnik RS" br. 3/10

<sup>7</sup> Praksa je da se za dobijanje lokacijske dozvole uradi i priloži generalni projekat (idejno rešenje) koji sadrži opise lokacije, konstrukcije, finansiranja objekata i opis svih tehničkih rešenja

<sup>8</sup> Članom 133. Zakona o planiranju i izgradnji („Sl.glasnik RS“ br. 72-09, 81-09 – ispravka, 64-10 – US i 24-11) Ministarstvo je nadležno kada su u pitanju hidroelektrane i termoelektrane snage veće od 10 MW



ocenu postojećeg stanja – između ostalog i propozicije zaštite uređenja i razvoja prirode i prirodnih sistema, kao i mere zaštite životne sredine.

Pošto se uz zahtev za izdavanje lokacijske dozvole obavezno prilaže Prostorni plan posebne namene ili plan generalne regulacije, trebalo bi proveriti i uporediti da li su rešenja predviđena planom posebne namene **u skladu** sa rešenjima iz Prostornog plana Srbije.

Predlogom **Nacrta Zakona o planiranju i izgradnji**, koji se trenutno nalazi u proceduri, predviđen je novi institut – **LOKACIJSKI USLOVI** – dokument koji sadrži sve uslove za izradu tehničke dokumentacije. Za razliku od dosadašnje lokacijske dozvole, lokacijski uslovi će predstavljati javnu ispravu. To znači da investitor osim idejnog rešenja budućeg projekta, neće morati nadležnom organu dostavljati nikakve druge dokaze. Sve dokaze potrebne za izdavanje lokacijskih uslova pribavlja nadležni organ po službenoj dužnosti

Postupak izdavanja lokacijskih uslova predstavlja sistem objedinjene procedure koju propisuje novi Zakon

## VODNA DOZVOLA

*Zakon o vodama*<sup>9</sup> i *Pravilnik o sadržini i obrascu zahteva za izdavanje vodnih akata i sadržini mišljenja u postupku izdavanja vodnih uslova*<sup>10</sup> detaljno definišu donošenje odluka kada je u pitanju upotreba voda. Termoelektrane u svom radu koriste vodu potrebnu za pokretanje turbine, odlaganje pepela, i ispuštaju otpadne vode. Zbog toga, organizacije koje se bave zaštitom životne sredine punu pažnju treba da posvete postupcima donošenja određenih akata koji regulišu pitanja korišćenja voda, kako bi se sprečile eventualne nepravilnosti u upotrebi voda. Upotreba voda se reguliše vodopravnim aktima koji se dele na vodne uslove, vodne saglasnosti i vodne dozvole.

Vodni uslovi, saglasnosti i dozvole se izdaju se u postupku pripreme tehničke dokumentacije za izgradnju novih objekata koji mogu trajno ili privremeno uticati na promene u vodnom režimu, odnosno ugroziti ciljeve životne sredine.

**VODNI USLOVI - određuju tehničke i druge zahteve. Oni su element lokacijske dozvole i neophodni su za izradu projektne dokumentacije**

<sup>9</sup> Sl.glasnik RS 30/10 i 93/12

<sup>10</sup> Sl.glasnik RS /14

**VODNA SAGLASNOST** kojom se utvrđuje da je tehnička dokumentacija za objekte i radove urađena u skladu sa vodnim uslovima

**VODNA DOZVOLA** se dobija istovremeno sa upotrebom dozvolom, kada je objekat već izgrađen. Vodnom dozvolom se utvrđuju način i uslovi za upotrebu, korišćenje i ispuštane voda.

**Ministarstvo nadležno za poljoprivredu i zaštitu životne sredine**, odnosno **Republička direkcija za Vode** kao organ uprave u sastavu Ministarstva, izdaje rešenje o izdavanju **vodnih uslova**.

Na osnovu tih uslova, radi se glavni projekat. Dobijeno rešenje o izdavanju vodnih uslova je jedan od elemenata lokacijske dozvole<sup>11</sup>

Da bi se ušlo u sledeću fazu – dobjanje građevinske dozvole – potrebno je, pored ostalog da se dobije vodna saglasnost.

Vodnom saglasnošću se utvrđuje da je tehnička dokumentacija – glavni projekat – urađena u skladu sa vodnim uslovima

**Vodna saglasnost prestaje da važi ako se u roku od 2 godine od dana njenog dobijanja ne podnese nadležnom organu Zahtev za izdavanje građevinske dozvole**

Rešenje o utvrđivanju prestanka važenja vodne saglasnosti donosi isti organ koji je izdao vodnu saglasnost.

Nadležni organ je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine a sva vodna akta se izdaju u roku od 2 meseca, od podnošenja zahteva.

Protiv rešenja nadležnog Ministarstva nije dozvoljena žalba, ali je moguće voditi upravni spor.

**VODNA DOZVOLA** izdaje javno preduzeće „SrbijaVode“, a ona je potrebna za korišćenje prirodnih i veštačkih vodotoka, jezera, podzemnih voda, za prečišćavanje i ispuštanje voda i drugih materija u vodotoke, reke, kanalizaciju.

Za postrojenja i radove za koje je izdata UPOTREBNA DOZVOLA a nije izdata vodna dozvola – zahtev za izdavanje vodne dozvole sadrži i

1. rešenje Ministarstva nadležnog za poslove zdravlja
2. rešenje Ministarstva nadležnog za geološka istraživanja o utvrđenim rezervama podzemnih voda
3. ugovor ili drugi dokument da javno komunalno preduzeće vrši uslugu čišćenja objekta za ispuštanje podzemnih voda
4. izveštaj ovlašćenog pravnog lica o ispitivanju kvaliteta voda iz prethodnog perioda

Uz navedene priloge, uz zahtev za izdavanje dozvole dostavlja se i zapisnik vodnog inspektora

U postupcima izdavanja vodopravnih akata osigurano je obavezno učešće javnosti.

Ministarstvo, odnosno javnoprivredno preduzeće koje priprema plan upravljanja vodama dužno je da obezbedi aktivno učešće javnosti u procesu pripreme i donošenja tog plana. Takođe, dužno je da nacrt plana objavi najmanje godinu dana pre početka perioda na koji se plan odnosi.

**Nacrt plana se javno izlaže u prostorijama Ministarstva, javnoprivrednog preduzeća i na njihovom web sajtu.**

Primedbe na dokumenta mogu se dostaviti nadležnom organu u roku od šest meseci od dana kada su ta dokumenta stavljena na javni uvid.

Ministarstvo, odnosno javnovodoprivredno preduzeće dužno je da dostavljene primedbe razmotri i da se o tim primedbama izjasni u roku od 30 dana od dana njihovog prijema

Vodnu dozvolu izdaje Javno vodoprivredno preduzeće "SrbijaVode" za period od 15 godina, tako da najkasnije dva meseca pre isteka treba produžiti važnost.

## GRAĐEVINSKA DOZVOLA

Građenje objekata moguće je samo na osnovu građevinske dozvole i tehničke dokumentacije, pod uslovima i na način koji su utvrđeni Zakonom o Planiranju i izgradnji<sup>12</sup>.

Dozvola se može izdati za građenje celog objekta, ili dela objekta koji čini tehničku, tehnološku ili funkcionalnu sredinu.

<sup>12</sup> „Sl.glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US i 98/2013 – odluka US

Građevinsku dozvolu za postupak izgradnje termoelektrane izdaje Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, a postupak se pokrece podnošenjem **zahteva za izdavanje građevinske dozvole**.

Uz zahtev za dobijanje građevinske dozvole prilažu se:

- Lokacijska dozvola
- Idejni ili glavni projekat
- Dokaz o pravu svojine ili o rešenim imovinsko pravnim odnosima
- Energetska dozvola

Dozvola se izdaje u obliku rešenja roku od 8 dana od podnošenja urednog zahteva.

Protiv rešenja o građevinskoj dozvoli, koje donosi nadležno ministarstvo ne može se izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Sve dozvole koje se izdaju u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji ne podležu bilo kakvom uticaju javnosti na donošenje tih dozvola, i u tom smislu je teško ući u postupak podnošenja dozvoljenih pravnih lekova protiv izdatih dozvola.

Postupci koji prethode izdavanju građevinske dozvole su:

- dobijanje energetske dozvole
- dobijanje lokacijske dozvole<sup>13</sup>
- izrada tehničke dokumentacije glavnog projekta

Po izvršenoj tehničkoj kontroli glavnog projekta i pozitivnom izveštaju, Ministarstvu nadležnom za poslove građenja se podnosi Zahtev za izdavanje građevinske dozvole.<sup>14</sup>

Učešće zainteresovane javnosti, organizacija civilnog društva i građana u eventualnom osporavanju građevinske dozvole je ograničeno. Za sve moguće nepravilnosti i ugrožavanje životne sredine koje su povezane sa gradnjom objekta trebalo bi se obratiti **građevinskoj inspekciji** koja je nadležna i ovlašćena da obavlja **nadzor**

\*\*\*\*\*

## UPOTREBNA DOZVOLA

<sup>13</sup> U postupku dobijanja lokacijske dozvole neophodno je pribaviti vodne uslove i energetske tehničke uslove

<sup>14</sup> "Sl.glasnik RS" br. 93-2011

Upotrebna dozvola je dokument kojim se investitoru odobrava upotreba objekta. Izdaje kad je objekat sagrađen, nakon provjere njegove funkcionalnosti od strane tehničke komisije koja zvanično proverava njegovu funkcionalnost.

Ministarstvo građevine je organ koji izdaje upotrebnu dozvolu

Upotrebna dozvola se izdaje kada se utvrdi da je objekat pogodan za upotrebu ako je

- izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom
- u skladu sa tehničkom dokumentacijom
- obezbeđen dokaz o kvalitetu izvedenih radova, instalacija i opreme, koji je izdat od ovlašćenih organizacija.
- 

Upotrebna dozvola je dokument kojim se investitoru odobrava upotreba objekta, što mu omogućava da svoj objekat upiše u zemljišne knjige.

## TEHNIČKA DOKUMENTACIJA

Tehnička dokumentacija predstavlja skup projekata koji se izrađuju radi: utvrđivanja koncepcije objekta, razrade uslova, načina izgradnje objekta i za potrebe održavanja objekta.

Tehnička dokumentacija se izrađuje na osnovu Lokacijske dozvole, koja sadrži sve uslove i podatke potrebne za izradu tehničke dokumentacije.

Tehničku dokumentaciju za izgradnju objekta, po Zakonu o planiranju i izgradnji čine:

- 1) generalni projekat;
- 2) idejni projekat;
- 3) glavni projekat
- 4) izvođački projekat.

Prema pravilima Zakona o planiranju i izgradnji<sup>15</sup>, pre početka izrade tehničke dokumentacije za građenje objekata iz člana 133. tog zakona, obavezno se obavljaju prethodni radovi na osnovu čijih rezultata se izrađuje prethodna studija opravdanosti.

- **Studija opravdanosti i prethodna studija opravdanosti** (opisane u članovima 113 i 114) određuju prostornu, ekološku, društvenu, finansijsku i tržišnu opravdanost investicije za izabrano rešenje, razrađeno idejnim projektom, na osnovu kojeg se donosi odluka o opravdanosti ulaganja.  
Organ nadležan za donošenje Studije opravdanosti je **Ministarstvo finansija**.
- **Generalni projekat** (opisan u članu 117) sadrži podatke o makrolokaciji objekta, tehničko-tehnološkoj koncepciji objekta, mogućim varijantama prostornih i tehničkih rešenja sa stanovišta uklapanja u prostor, kao i prirodnim uslovima, proceni uticaja na životnu sredinu i istražnim radovima za izradu idejnog projekta

---

<sup>15</sup> Član 111

- **Idejnim projektom** (opisan u članu 118.) se definiše položaj i kapacitet objekta na utvrđenoj lokaciji, funkcionalnost sa stanovišta tehnoloških i drugih zahteva, prostorno oblikovanje, opis konstrukcije, izbor građevinskih materijala i instalacija, mere za sprečavanje ili smanjenje negativnih uticaja na životnu sredinu, i procenjenju vrednost objekta. Idejno rešenje mora biti propisno upakovano, potpisano i overeno od strane projektanta.
- **Glavni projekat** (opisan u članu 119) predstavlja detaljnu razradu tehničkog rešenja koje je dobijeno u prethodnoj fazi projektovanja, na bazi istražnih radova i uslova definisanih u lokacijskoj dozvoli. Izradi glavnog projekta se pristupa po dobijanju lokacijske dozvole. Sadrži i izjavu odgovornog projektanta koja potvrđuje da je projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom i pravilima struke.

O izvršenoj tehničkoj kontroli sačinjava se izveštaj koji potpisuje odgovorni projektant zaposlen u subjektu koji je izvršio tehničku kontrolu, a ispravnost glavnog projekta se potvrđuje na samom projektu.

Svi podaci između ostalog sadrže i podatke o životnoj sredini.

Generalni projekat, idejni projekat, prethodna studija opravdanosti i studija opravdanosti podležu reviziji (**stručnoj kontroli**) komisije koju obrazuje ministar nadležan za poslove građevinarstva (u daljem tekstu: reviziona komisija).

Reviziona komisija dostavlja investitoru izveštaj sa merama koje se obavezno primenjuju pri izradi glavnog projekta. Rok za dostavljanje tog izveštaja ne može biti duži od 60 dana, od dana podnošenja zahteva. Troškove revizije projekta snosi investitor.

## PROSTORNO PLANIRANJE I STRATEŠKA PROCENA UTICAJA

Prostornim planom Republike Srbije (donetim za period od 2010 do 2020) utvrđuju se dugoročne

**Prostorni plan Srbije od 2010 do 2020** navodi da su glavni izvori zagađenja vazduha u Srbiji termoelektrane u Kolubarskom i Kostolačkom basenu, međutim istim prostornim planom se predviđa

- Završetak izgradnje **Kolubare B** 2x350 MW
- Izgradnja novog bloka **Kostolac B3** 350 MW
- Moguća izgradnja **TENT B3**

Prema predlogu strategije energetike do 2025, planira se izgradnja jednog bloka Kolubara B i jedan blok Kostolac

osnove organizacije, uređenja i korišćenja u cilju usaglašavanja ekonomsko-socijalnog razvoja sa prirodnim i ekološkim potencijalima.  
Prostorni planovi predstavljaju osnov za definisanje raznih strategija na državnom i regionalnom nivou

Prema Zakonu o Planiranju i izgradnji termoelektrane spadaju u **državne objekte od opšteg interesa** i za njihovu izgradnju mora biti donet **prostorni plan područja posebne namene** koji u sebi sadrži analizu teritorije, položaj iz ugla regionalnog razvoja, mere zaštite životne sredine i ekonomsku opravdanost projekta. Presentacija prostornog plana posebne namene pre njegovog usvajanja je obavezna, a učešće javnosti je obezbeđeno kroz javnu raspravu.

**Republička agencija za prostorno planiranje** objavljuje poziv za javnu raspravu u najmanje jednom lokalnom listu na području za koje se plan donosi. Presentacija plana traje 30 dana od dana objavljivanja i u tom vremenskom periodu zainteresovana javnost može podneti svoje komentare i mišljenja.<sup>16</sup>

Prostorni plan područja posebne namene mora biti u skladu sa Prostornim planom Republike Srbije. Njihovu kompatibilnost i poklapanje proverava Ministarstvo za prostorno planiranje u roku od 30 dana od kako je primljen zahtev za proveru. Ministarstvo zatim daje svoje mišljenje, plan područja posebne namene **usvaja Vlada**, a stupa na snagu objavom u Službenom glasniku.

Donošenje plana posebne namene za određeno područje predstavlja uslov za utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju nepokretnosti prilikom izgradnje planiranih objekata

Prema Zakonu o Zaštiti Prirode, Zakonu o Strateškoj proceni uticaja, Zakonu o planiranju i izgradnji i Zakona o Prostornom Planiranju – obezbeđeno je učešće javnosti i podnošenje komentara prilikom donošenja raznih planova vezanih za širenje rudnih kopova i izgradnju svih pratećih projekata vezanih za termoelektranu. Učešće javnosti je obezbeđeno pravilima javne rasprave odnosno pravilima Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu (strana 20)

-Prostorni plan područja eksploatacije kolubarskog lignitskog basena.

-Regionalni Prostorni plan kolubarskog okruga pogođenog zemljotresom

<sup>16</sup> Ministarstvo građevine kao nadležni organ ima obavezu da pripremi **izveštaj** sa informacijama o učešću javnosti, mišljenju javnosti i odlukama koje su donete povodom podnetih komentara.

Glavni zakon za primenu planske i tehničke dokumentacije je Zakon o planiranju i izgradnji<sup>17</sup> koji reguliše obim i sadržaj prostornih i urbanističkih planova, kao i učešće javnosti vezano za njih.

Strateška procena predstavlja procenu mogućih uticaja plana i programa na životnu sredinu sa opisom mera zato sprečavanje i ograničavanje negativnih uticaja.

U strateškoj proceni se opisuje način na koji su pri proceni uticaja uzeti u obzir činioci životne sredine uključujući podatke o vazduhu, vodi, zemljištu, klimi, zračenju, buci, vibracijama, zdravlju ljudi i industrijskim objektima kao i prikaz inteziteta, vremenske i prostorne dimenzije.

### **Strateška procena uticaja na životnu sredinu (SEA)**

Predstavlja sastavni deo planova područja posebne namene dok ostali prostorni planovi (Prostorni plan Republike Srbije, regionalni prostorni plan, prostorni plan opštine) nemaju takvu odredbu. Strateška procena je potrebna za prostorne planove svih rudarsko energetskih kompleksa i predstavlja najvažniji instrument za donošenje odluka u kontekstu održivog razvoja.

Strateška procena uticaja na životnu sredinu u Republici Srbiji je regulisana Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu<sup>18</sup> kojim se uređuju uslovi, način, postupak vršenja procene uticaja određenih strategija, planova i programa na životnu sredinu. Zakon se primenjuje od 2004. godine a napisan je po uzoru na SEA Direktivu 2001/42/EC

**POSTUPAK IZRADE STRATEŠKE PROCENE** sastoji se od sledećih faza:

#### **1. PRIPREMNA FAZA**

- odlučivanje o izradi strateške procene
- izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni
- učešće zainteresovanih organa i organizacija

#### **2. IZVEŠTAJ O STRATEŠKOJ PROCENI**

#### **3. POSTUPAK ODLUČIVANJA KOJI OBUHVATA**

- učešće zainteresovanih organa i organizacija
- učešće javnosti
- izveštaj o rezultatima učešća javnosti
- saglasnost na stratešku procenu uticaja

<sup>17</sup> "Sl.glasnik RS", br.72/09, 81/09, 64/10 US I 24/11

<sup>18</sup> „Sl.glasnik RS“ br. 135/04



Davanje saglasnosti na stratešku procenu uticaja izdaje Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine.

U načelu, strateška procena uticaja na životnu sredinu se obavezno vrši za planove i programe u oblasti prostornog planiranja, energetike, saobraćaja i rudarstva. Prema izmenama zakona iz 2010, Ministar žvite sredine utvrđuje detaljne liste planova i programa za koje je obavezna strateška procena uticaja<sup>19</sup>. Nažalost, ni u 2014. godini lista projekata i dalje nije utvrđena.

Zakon o strateškoj proceni na životnu sredinu u sebi sadrži i pravila o razmeni informacija o prekograničnom kontekstu<sup>20</sup> i prilikom traženja informacija od javnog značaja oko informacija o prekograničnom uticaju, zainteresovana javnost se može pozvati na pravila ovog Zakona, pored pravila Zakona o potvrđivanju konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu.

Strateške procene koje se izrađuju za planove i programe na različitim hijerarhijskim nivoima moraju biti **međusobno usklađene** i usklađene sa procenama uticaja projekata na životnu sredinu, kao i sa planovima i programima zaštite životne sredine

Prostorni planovi se uglavnom donose na period od 10 godina

## ESPOO KONVENCIJA ZAKON O POTVRĐIVANJU KONVENCIJE O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU U PREKOGRANIČNOM KONTEKSTU

S obzirom da uticaji na životnu sredinu ne poštuju državne granice, potrebno je međudržavno obaveštavanje u vezi sa svim velikim postrojenjima ~~koji~~ ~~koja~~ mogu imati negativan prekogranični uticaj na životnu sredinu. Konvencija o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu ESPOO je ključna u povezivanju svih zainteresovanih strana kako bi se šteta po životnu sredinu sprečila pre nego što nastane. Srbija je ratifikovala konvenciju Zakonom o potvrđivanju konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu<sup>21</sup>

Espoo konvencija obavezuje strane ugovornice da pojedinačno ili zajednički preduzimaju sve pravne, administrativne i druge mere u cilju da spreče, smanje i ograniče moguće štetne prekogranične uticaje uzrokovane projektom gradnje termoelektrane.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Član 5. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

<sup>20</sup> Član 23. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

<sup>21</sup> "Sl.glasnik RS", međunarodni ugovori br. 102/2007

<sup>22</sup> Pravila se nalaze u Zakonu o potvrđivanju konvencije o proceni uticaja na životnu sredinu u prekograničnom kontekstu

ESPOO konvencija obavezuje države da obaveštavaju i da se konsultuju u svim velikim razmatranim projektima koji mogu imati značajan uticaj na okolinu preko državnih granica<sup>23</sup>

Zemlja porekla (zemlja pod čijom se jurisdikcijom planira gradnja termoelektrane) ima obavezu da istovremeno sa informisanjem javnosti u svojoj zemlji, obavesti i svaki državu za koju smatra da bi mogla biti pogođena.

Pogođena zemlja ima pravo da traži informacije koje se mogu pribaviti a koje se odnose na potencijalno zahvaćenu okolinu.

Ako projekat može imati značajan uticaj na životnu sredinu druge države ili ako država čija životna sredina može biti značajno ugrožena to zatraži, Ministarstvo u što kraćem roku, a najkasnije kada ono ili nadležni organ bude obavestio svoju javnost, dostavlja drugoj državi na mišljenje obaveštenja o:

- 1) projektu zajedno sa svim dostupnim podacima o njegovim mogućim uticajima;
- 2) prirodni odluke koja može biti doneta;
- 3) roku u kome druga država može da saopšti svoju nameru da učestvuje u postupku procene uticaja.

O primljenim obaveštenjima o prekograničnim uticajima predloženog projekta druge države Ministarstvo obaveštava javnost. Pribavljena mišljenja zainteresovane javnosti Ministarstvo uzima u obzir prilikom davanja mišljenja nadležnom organu druge države.

Prema Zakonu o strateškoj proceni (član 34.) nadležni organ vodi evidenciju o sprovedenim postupcima i donetim odlukama kao javnu knjigu.

Zainteresovana javnost i nevladine organizacije mogu da koriste pravo iz Zakona pristupa informacijama i da upute zahtev Ministarstvu zaštite životne sredine u kom će ga pitati o nameravanom projektu izgradnje, u kom će tražiti obaveštenja i priložena dokumenta (na primer netehnički sažetak studije uticaja na životnu sredinu)

**(pravni instrumenti čijom upotrebom zainteresovana javnost može doći do podataka vezanih za životnu sredinu i obezbediti sebi učešće u procesu odlučivanja i donošenja Zakona, planova, dozvola)**

## **UČEŠĆE ZAINTERESOVANE JAVNOSTI I PRISTUP INFORMACIJAMA OD JAVNOG ZNAČAJA**

---

<sup>23</sup> Uticaj prekodržavnih granica je svaki uticaj koji je izazvala planirana aktivnost na teritoriji jedne države, a čije je fizičko poreklo u celosti na području druge države

Odgovornost i transparentnost procesa odlučivanja u donošenju odluka u pitanjima zaštite životne sredine omogućeno je aktivnim **učesćem zainteresovane javnosti**.

Republika Srbija je 2009. godine ratifikovala Konvenciju o dostupnosti informacija, učesću javnosti u procesu donošenja odluka i pravu na pravnu zaštitu u oblasti životne sredine (Arhuska konvencija). Prema pravilima **Arhuske konvencije** zainteresovana javnost ima mogućnost da izrazi svoje mišljenje ili zabrinutost kroz institut javne rasprave, kao i kroz mogućnost podnošenja mišljenja i komentara u predviđenom zakonskom roku. Pravo učesća u donošenju odluka od nacionalnog značaja (bilo da su u pitanju zakoni ili veliki projekti), i u donošenju odluka koje će imati znatne posledice na stanje životne sredine imaju i nevladine organizacije koje rade na promociji zaštite životne sredine i koje su registrovane sa tim ciljem.

Pravila Arhuske konvencije, kao i pravila Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja pružaju širok spektar prava koja su vezana za pristup informacijama:

- a) Svako ima pravo da bude informisan da li organ vlasti<sup>24</sup> poseduje određenu informaciju ili dokument
- b) Pravo na javni uvid u dokument, kao i
- c) Pravo na dostavljanje kopije tog dokumenta.

Učesće javnosti u donošenju odluka koje se tiču životne sredine i pristup pravnoj zaštiti, regulisana je osnovnim aktom Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu<sup>25</sup>, a glavni instrumenti učesća javnosti su **javni uvid i javna rasprava**. Nažalost, učesće javnosti u primeni EIA je još uvek na niskom nivou – organizacije civilnog društva i javnost ne primenjuju ovaj zakon dovoljno kako bi uticali na proces donošenja odluka.

Učesće javnosti u procesu donošenja odluka za određene aktivnosti je takođe definisano drugim zakonima, tako na primer sve informacije koje su vezane za prostorno planiranje, studiju procene uticaja i integrisanu dozvolu se smatraju informacijama od opšteg značaja, javne su i dostupne na javni uvid.

Na primer, od nadležnih organa je moguće zahtevati pismeno dostavljanje:

- Informacije o prostornim planovima i planovima posebnih namena. Dokumentacija vezana za stratešku procenu uticaja, i sama strateška procena uticaja planova i programa
- Informacije o proglašenju javnog interesa
- Informacije o Studiji procene uticaja na životnu sredinu i sama Studija o proceni uticaja
- Informacije o integrisanoj dozvoli – dokumentaciju prikupljenu od strane vlasti za svrhu izdavanja integrisane dozvole
- Informacije o vodoprivrednoj dozvoli za glavni projekat izgradnje termoelektrana, hidrocentrana, gasovoda kao i njihovih pratećih projekata
- Informacije o raseljavanju i eksproprijaciji koja je povetana sa nastavkom širenja rudnih kopova, izgradnje gasovoda, i izgradnje prateće infrastrukture

---

<sup>24</sup> Organ vlasti, organ lokalne samouprave, organizacija ili pravno lice koje je osnovano ili finansirano od strane državnog organa

<sup>25</sup> "SL.glasnik RS", br. 135/2004 I 36/2009

**Nadležni organ** ima dužnost da u roku od **15 dana** odgovori na zahtev i da pruži traženu informaciju.

Ukoliko nadležni organ nije u stanju da pruži traženu informaciju, dužan je da pismeno obavesti tražioca informacije o razlozima nemogućnosti, isto u roku od 15 dana. "Sl. glasnik RS", br. 135/2004 i 36/2009

Ukoliko se nadležni organ uopšte ne izjasni, tražilac informacije se može obratiti Povereniku za informacije od javnog značaja ili Ombdusmannu, i zamoliti ih za pomoć. Na žalost u praksi a posebno posle izmena zakona o povereniku i Ombudsmanu nadležni organ a posebno Vlada Srbije, Predsednik, Ministar nisu obavezni da izdaju informacije o međunarodnim ugovorima na kojima se baziraju izrade projekata na koje se odnose studije o proceni uticaja, strateške procene itd.

Zbog toga se omogućava tražiocima informacija da informacije te vrste traže uz pomoć administrativnog suda, ukoliko su prethodno iscrpljena sva druga sredstva.

U slučaju da se tražena informacija sastoji od studije koja je veoma obimna, nadležni organ je dužan da obezbedi **elektronsku kopiju** tražene studije. Smatra se da samo obezbeđivanje uvida u studiju u prostorijama nadležnog organa od kog se studija traži nije razumno jer se ne može očekivati da tražilac informacije za samo nekoliko sati na raspolaganju ostvari ozbiljan i temeljan uvid u tražene informacije.

Studija o proceni uticaja na životnu sredinu treba da sadrži:

1. podatke o nosiocu projekta
2. opis lokacije na kojoj se planira izvođenje projekta
3. opis projekta
4. prikaz glavnih alternativa koje je nosilac razmatrao
5. prikaz stanja životne sredine na lokaciji i bližoj okolini
6. opis mogućih značajnih uticaja projekta na životnu sredinu
7. procenu uticaja na životnu sredinu u slučaju udesa
8. opis mera predviđenih u cilju sprečavanja, smanjenja i otklanjanja svakog značajnijeg štetnog uticaja na životnu sredinu
9. program praćenja uticaja na životnu sredinu
10. podatke o netehničkim nedostacima ili nepostojanju odgovarajućih stručnih znanja i veština

## STUDIJA O PROCENI UTICAJA NA ŽIVOTNU SREDINU

Procena uticaja na životnu sredinu je veoma značajan element u postupku izgradnje termoelektrana. U postupku **pribavljanja energetske dozvole** neophodno je prethodno izraditi analizu mogućih uticaja na životnu sredinu sa predlogom mera zaštite životne sredine.<sup>26</sup>

**Predmet procene uticaja** su projekti koji se planiraju i izvode, promene tehnologije, rekonstrukcije, proširenje kapaciteta, prestanak rada i uklanjanje projekata koji mogu imati značajan uticaj na životnu sredinu.

<sup>26</sup> Pored procene uticaja konkretnog objekta na životnu sredinu izvršena je strateška procena uticaja na životnu sredinu, koja se vrši za planove, programe i strategije u oblasti prostornog planiranja, korišćenja zemljišta, energetike.. kojima se uspostavlja okvir za odobravanje budućih razvojnih projekata određenih propisima kojima se uređuje procena uticaja na životnu sredinu – član 5. stav 1. Zakona o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu

**Studija o proceni uticaja na životnu sredinu** je dokument kojim se analizira i ocenjuje kvalitet činilaca životne sredine i projekta, kao i međusobni uticaj postojećih i planiranih aktivnosti.

Studijom se predviđaju neposredni i posredni štetni uticaji projekta na činioce životne sredine, kao i mere za sprečavanje, smanjenje i otklanjanje štetnih uticaja na životnu sredinu i zdravlje ljudi.

**Uredbom o utvrđivanju Liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i Liste projekata za koje se može zahetvati procena uticaja na životnu sredinu** („SL. Glasnik RS“ br. 114/08) propisano je da je procena uticaja na životnu sredinu obavezna za postrojenja predviđena za proizvodnju električne energije i termoelektrana sa snagom od 50 W i više<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Lista 1 Uredbe o utvrđivanju liste projekata na koje je obavezna procena uticaja. [Smatra se da se na ovom mestu govori o 50 MW termalne proizvodnje, to znači da se u zavisnosti od vrsti goriva te o efikasnosti predloženog postrojenja radi o otprilike 10-30MW električne proizvodne snage postrojenja.](#)

**Nadležnost** organa koji sprovodi postupak procene uticaja na životnu sredinu zavisi od organa koji daje odobrenje za gradnju projekta

- **Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine** je nadležno za sprovođenje postupka procene uticaja – za projekte za koje odobrenje za gradnju projekata izdaje republički organ
- Organ autonomne pokrajine uprave nadležan za poslove zaštite životne sredine – za projekte za koje odobrenje za izvođenje izdaje organ autonomne pokrajine
- Organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine – za projekta za koje odobrenje za izvođenje izdaje organ lokalne samouprave

**Predmet** procene uticaja su dva akta

1. **Odluka** nadležnog organa kojom se određuje obim i sadržaj studije o proceni uticaja na životnu sredinu
2. sama **studija** o uticaju projekta na životnu sredinu

Postupak procene uticaja je vrsta **UPRAVNOG POSTUPKA** u kom organi javne vlasti rešavaju o pravima, obavezama i pravnim interesima građana.

**UČESNICI** u postupku procene su

- **ORGAN KOJI SPROVODI POSTUPAK** je Ministarstvo poljoprivrede i zaštite životne sredine (\*u daljem tekstu Ministarstvo)
- **NOSILAC PROJEKTA** je pravno ili fizičko lice koje podnosi zahtev za dobijanje dozvole, odobrenja za izgradnju, rekonstrukciju objekta i ostalih intervencija u prirodi
- **ZAJNTERESOVANI ORGANI I ORGANIZACIJE** - državni organi i organizacije koji su ovlašćeni za:
  - utvrđivanje uslova, izdavanje dozvola
  - davanje odobrenja i saglasnosti za izgradnju objekata
  - planiranje i uređenje prostora
- **ZAJNTERESOVANA JAVNOST** je javnost na koju projekat utiče ili je verovatno da će uticati – uključujući i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine, i koje su registrovane kao takve.
- **TEHNIČKA KOMISIJA** je telo za ocenu studije o proceni uticaja koje obrazuje organ nadležan za sprovođenje procene uticaja (Ministarstvo)

Prema pravilima Zakona o opštem upravnom postupku, status stranke ima samo ono lice kojem je oštećen pravni interes. Organizacije civilnog društva mogu imati status stranke u postupku pred sudom, u slučaju da su u prethodnom postupku javne rasprave zauzele aktivno učešće i da su iskoristile svoje pravo podnošenja pisanih komentara na studiju.

~~Organizacije civilnog društva koje se bave zaštitom životne sredine bi trebalo da iskoriste sve svoje ljudske resurse i stručnost iz različitih oblasti, da daju sugestije i predloge kako zaštititi životnu sredinu, i na koji način, i time eventualno utiču da donošenje odluke.~~

~~Podnošenje pisanih komentara na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu stvara pravnu mogućnost osporavanja odluke o saglasnosti na studiju procene uticaja pred Upravnim sudom~~

\*\*sve informacije se mogu tražiti

\*\* Annex 1 pruža detaljan pregled studije o proceni uticaja

### Postupak procene uticaja ima TRI FAZE

#### **ODLUČIVANJE O POTREBI PROCENE UTICAJA**

prethodna faza postupka koja se sprovodi za projekte za koje inače nije obavezna procena uticaja.

Pošto je po zakonu procena uticaja obavezna za termoelektrane i lignitokope, ova faza se preskače

Tužba upravnom sudu može da se podnese u roku od 30 dana od dana dostavljanja upravnog akta stranci koja tužbu podnosi. Uz tužbu se kao dokaz prilaže i kopija upravnog akta protiv koga se tužba podnosi.

#### **ODREĐIVANJE OBIMA I SADRŽAJA STUDIJE O PROCENI UTICAJA**

faza kojom postupak procene uticaja započinje u slučaju kada je zakonom utvrđeno da je procena uticaja obavezna

**NOSILAC PROJEKTA** podnosi Ministarstvu **zahtev za određivanje obima i sadržaja** studije procene uticaja, uz prateću dokumentaciju.

Uz zahtev za određivanje obima i sadržaja studije o proceni uticaja prilaže se sledeća dokumentacija:

- Izvod iz važećeg planskog dokumenta (informacija o lokaciji), odnosno verifikovani urbanistički projekat ili akt o urbanističkim uslovima za izgradnju predmetnog projekta (lokacijska dozvola)
- idejno rešenje ili idejni projekat, odnosno izvod iz idejnog projekta
- grafički prikaz mikro i makro lokacije
- uslovi i saglasnost drugih nadležnih organa koji su pribavljeni u skladu sa posebnim zakonom
- dokaz o uplati republičke administrativne takse

Ministarstvo je dužno da u roku od **10 dana** od kako je nosilac projekta podneo zahtev – obavesti javnost o tome.

**Obaveštavanje** se vrši u najmanje jednom lokalnom listu na području koje će biti zahvaćeno uticajem planiranog projekta. Pošto nevladine organizacije registrovane za zaštitu životne sredine imaju status zainteresovane javnosti, ukoliko iste izraze svoju zainteresovanost trebale bi biti obavestene. Zakon nije precizan po tom pitanju, i zbog toga se može široko tumačiti

Zainteresovani organi i javnost mogu **dostaviti svoja mišljenja** u roku od **20 dana**, od obaveštenja.

Nakon tog protoka vremena od 20 dana, Ministarstvo kao nadležni organ ima dodatnih **15 dana** da **DONESE ODLUKU I SARŽAJU I OBIMU STUDIJE O PROCENI UTICAJA**.

U ovoj (drugoj) fazi postupka, Ministarstvo je dužno da dva puta obavesti javnost.

Prvi put - javnim oglašavanjem u listovima i pozivom zainteresovane javnosti na davanje mišljenja.

Drugi put – dostavljanjem obaveštenja o svojoj odluci o sadržaju i obimu studije o proceni uticaja zainteresovanim stranama koje su učestvovala u drugoj fazi postupka, i koje su dale svoja mišljenja.

Protiv odluke Ministarstva - nosilac projekta i zainteresovana javnost ne mogu izjaviti žalbu, ali mogu voditi upravni spor prema redovnim pravilima Zakona o Upravnim sporovima.

Prema pravilima Zakona o opštem upravnom postupku, status stranke ima samo ono lice kom je oštećen pravni interes. Organizacija civilnog društva može biti stranka u postupku pred sudom, u slučaju da je u prethodnom postupku javne rasprave bila redovan učesnik i da je podnela pismene komentare na studiju.

## ODLUČIVANJE O DAVANJU SAGLASNOSTI

Predstavlja treću i završnu fazu postupka o proceni uticaja.

Nakon završene druge faze određivanja obima i sadržaja o proceni, **NOSILAC PROJEKTA** podnosi Ministarstvu

- **ZAHTEV** za davanje saglasnosti
- **STUDIJU** procene uticaja
- **PRATEĆU DOKUMENTACIJU** (studija izvodljivosti)<sup>28</sup>

Ministarstvo u roku od 7 dana od primanja tog zahteva **obaveštava** nosioca projekta, kao i zainteresovane organe i javnost o **vremenu i mestu** javnog uvida, javne prezentacije i javne rasprave o studiji procene uticaja.

Zainteresovani organi i organizacije se obaveštavaju pismeno, a zainteresovana javnost se obaveštava oglašavanjem u najmanje jednom lokalnom listu.

Učešće nosioca projekta je neophodno u ovoj fazi.

Nakon održane javne rasprave, u roku od 15 dana, Ministarstvo dostavlja nosiocu projekta sva **mišljenja** zainteresovanih organa, organizacija i javnosti koja je učestvovala i **predloge za izmene i dopune** studije o proceni uticaja.

Nosilac projekta tada ima dodatnih 15 dana da uvrsti izmene i dopune, i pošalje ih opet Ministarstvu.

**TEHNIČKA KOMISIJA** koju obrazuje Ministarstvo donosi **OCENU** o studiji procene uticaja u roku od 30 dana, od dana primanja konačne dokumentacije.

Na osnovu izveštaja tehničke komisije, Ministarstvo donosi **ODLUKU O DAVANJU SAGLASNOSTI** ili odluku o odbijanju zahteva za davanje saglasnosti.

<sup>28</sup> Studija izvodljivosti je dokument koji sadrži analize i podrazumeva tehničku izvodljivost, finansijsku i ekonomsku izvodljivost, opravdanost, racionalnost i smislenost realizacije neke investicione ideje. Veliki investicioni projekti kao što su termoelektrane, najčešće su finansijski podržani od međunarodnih finansijskih institucija i banaka koje pri oceni projekta značajno mesto daju nacionalnim parametrima vrednovanja. Zbog toga studija izvodljivosti posebnu pažnju posvećuje nacionalnim aspektima vrednovanja projekta.



O odluci na datu saglasnost Ministarstvo obaveštava organizacije i javnost putem oglašavanja.

**OGLAS** mora da sadrži:

- odluku
- glavne razloge na kojima se ta odluka zasniva
- najvažnije mere koje je nosilac projekta dužan da preduzima

<<<<<<<<<<

**ODLUKA** o davanju saglasnosti ili odbijanju zahteva je **KONAČNA** i nije moguće podneti žalbu.

Radi poštovanja zakonitosti, zainteresovana javnost može (kao stranka) pokrenuti **UPRAVNI SPOR** pred Upravnim sudom.

Predstavnici zainteresovane javnosti zadržavaju puna procesna ovlašćenja pred sudom

Nosilac projekta dužan je da sa izvođenjem projekta otpočne u roku od dve godine od davanja saglasnosti na studiju. U slučaju isteka roka od dve godine, studiju o proceni uticaja na životnu sredinu je potrebno ažurirati.  
Zahtev za ažuriranjem studije podnosi nosilac projekta Ministarstvu nadležnom za poslove životne sredine.

## INTEGRISANA DOZVOLA

U okviru nadležnog **Ministarstva rudarstva i energetike** posluje **Odeljenje za integrisane dozvole** koje obavlja poslove koji se odnose na izdavanje integrisanih dozvola.

Celokupan **proces izdavanja integrisane dozvole** je opisan u **Zakonu o Integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine**<sup>29</sup> a izgled integrisane dozvole je određen *Pravilnikom o sadržini i izgledu integrisane dozvole*<sup>30</sup>

Prema **Uredbi o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola**<sup>31</sup> u energetsom sektoru integrisana dozvola je potrebna za 29 postrojenja.

Integrisanom dozvolom se obezbeđuje zaštita voda, vazduha i zemljišta, kao i obrada opasnog otpada nastalog u postrojenju, na način kojim se sprečava dalje zagađenje.

Do marta 2013 Srbija je ukupno izdala 6 integrisanih dozvola  
– 3 za nova postrojenja a 3 za već postojeća.

**SUBJEKTI** koji se javljaju u postupku izdavanja dozvole su:

**Zagađenje** je po zakonu definisano kao neposredno ili posredno emitovanje materija, vibracija, toplote ili buke u vazduh, vodu ili zemljište, a koje je izazvano ljudskom aktivnošću i koje može biti štetno po zdravlje ljudi ili kvalitet životne sredine

<sup>29</sup> „Sl.glasnik RS“ br. 135/2004 i izmene zakona od decembra 2013

<sup>30</sup> „Sl. Glasnik RS“ br. 30/2006

<sup>31</sup> „Sl. Glasnik RS“ br. 84/2005

- 1. Operater** (lice na čije se ime izdaje integrisana dozvola) može biti fizičko ili pravno lice koje upravlja postrojenjem, i koje je ovlašćeno za donošenje ekonomskih odluka u oblasti tehničkog funkcionisanja postrojenja.
- 2. Nadležni organ** koji vodi postupak i koji odlučuje o izdavanju integrisane dozvole. U slučaju termoelektrana, nadležni organ je uvek Ministarstvo energetike.
- 3. Zainteresovani organi, organizacije i zainteresovana javnost** - radi obezbeđivanja transparentnosti postupka izdavanja dozvole, na osnovu Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja<sup>32</sup>, javnost ima pravo na pristup informacijama vezanim za buduće postrojenje i njen eventualni uticaj na životnu sredinu. Nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine, i koje su kao takve registrovane, smatraju se zainteresovanom javnošću.

Postupak izdavanja integrisane dozvole počinje kada **operater podnese zahtev** za izgradnju novog postrojenja. **Uključenje javnosti** u postupak izdavanja dozvole je moguće od samog početka. Nadležni organ će dozvoliti izradu nacrtu dozvole u roku od 45 dana od primanja zahteva sa kompletnom dokumentacijom. Prilikom izrade nacrtu dozvole, nadležni organ bi trebao da uzme u obzir mišljenja organa, organizacija i zainteresovane javnosti koja je učestvovala u postupku. Nadležni organ je dužan da objavi informacije o **nacrtu integrisane dozvole** u roku od 5 dana, od kako je primio zahtev. Objava se mora naći u bar jednom lokalnom listu, koji se izdaje na teritoriji predviđenoj za gradnju. Zainteresovana javnost ima na raspolaganju narednih 15 dana da komentariše nacrt dozvole. Nadležni organ ima obavezu da na zahtev izda nacrt dozvole. Nakon toga, Ministarstvo dostavlja celokupnu dokumentaciju (zahtevi, mišljenja organa, organizacija i zainteresovane javnosti) tehničkoj komisiji. Integrisana dozvola je odluka Ministarstva u formi **rešenja** kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili nekog njegovog dela.

Ukoliko su rezultati merenja u skladu sa propisanim vrednostima, postrojenje može da nastavi sa radom i posle probnog perioda, a pre izdavanja integrisane dozvole. Vreme izdavanja integrisane dozvole je 240 dana, a u cilju postizanja kontinuiteta moguće je da postrojenje posluje i bez izdate dozvole.

**Osporavanje rešenja Ministarstva o novoj izdatoj dozvoli** je moguće u redovnom administrativnom postupku pred Upravnim sudom (proces je opisan u Zakonu o Upravnim sporovima)  
**Osporavanje već izdate** integrisane dozvole je moguće vršiti kroz proces revizije koji izgleda isto kao proces izdavanja dozvole – učešće javnosti je obezbeđeno kroz javne rasprave i podnošenje komentara.  
**Rok važenja** integrisane dozvole je **5 godina** i posle tog perioda obavezan je proces revizije. U procesu revizije dozvole obavezno je učešće zainteresovane javnosti koje je omogućeno kroz institut javne rasprave.

**Najbolje dostupne tehnike (Best available technics - BAT)** i njihova primena predstavljaju najznačajniji uslov u integrisanoj dozvoli, a termin označava primenu najdelotvornijih i najnovijih rešenja u oblasti uštede prirodnih resursa, minimizacije i reciklaže otpada i smanjenja zagađujućih materija. Sve

Prema predlogu Zakona o izmenama i dopunama zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, krajnji rok za izdavanje integrisanih dozvola za već postojeća postrojenja je produžen na 31. decembar 2020 (prethodno zakonsko rešenje je predviđalo 2015. godinu kao rok za postrojenja u energetskom sektoru)

[http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/5072-13.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/5072-13.pdf)

<sup>32</sup> „Sl.glasnik RS“, br. 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010

navedeno mora da se obavi uz poštovanje ekonomskih parametara i ulaganja koja su u prihvatljivim granicama za pojedine industrijske sektore.

U smislu značenja izraza

**najbolja** – podrazumeva najefikasniji učinak u postizanju visokog opšteg nivoa zaštite životne sredine

**dostupna** – tehnika razvijena do stepena koji omogućava primenu pod ekonomsko tehničkim prihvatljivim uslovima, uključujući troškove i koristi

**tehnika** – način na koji je postrojenje projektovano i kako funkcioniše, uključujući tehnologiju koja se koristi

Vlada Republike Srbije utvrđuje kriterijume za određivanje najbolje dostupnih tehnika (član 16. Zakona o integrisanoj dozvoli)

Kriterijumi za primenu najboljih dostupnih tehnika su **regulisani Uredbom o kriterijumima za određivanje najboljih dostupnih tehnika za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti emisija u integrisanoj dozvoli.**<sup>33</sup>

Glavni izazovi u ovoj oblasti, i za državnu upravu i za industriju su uglavnom vezani za **nepotpuno nacionalno zakonodavstvo** u vezi specifične oblasti selekcije najboljih dostupnih tehnika (BAT), neusklađenost zakonodavstva i nekompletnu dokumentaciju dostavljenu od strane operatera kao deo procesa podnošenja zahteva za integrisane dozvole i nedovoljno iskustvo sa korišćenjem BREF dokumenata

Osnovni nedostatak trenutno važećih zakonskih rešenja je nepostojanje obaveze prikazivanja najboljih dostupnih tehnika (BAT) prilikom studije procene uticaja. Odnosno, trebalo bi regulisati uključivanje najboljih dostupnih tehnika (BAT) u Zakon o proceni uticaja, kako bi prikazivanje BAT bilo obavezno prilikom izrade studije o proceni uticaja.

Dostupnost referentnih dokumenata za najbolje dostupne tehnike (BREF dokumenti) na srpskom jeziku predstavlja veliki izazov na putu sprovođenja zakona.

Trenutno, tri zakona uspostavljaju zakonski okvir za primenu BAT u Srbiji:

1. Zakon o zaštiti životne sredine
2. Zakon o zaštiti vazduha
3. Zakon o integrisanoj dozvoli i sprečavanju i kontroli zagađivanja

U toku je prevod BREF dokumenata koji se odnose na velika postrojenja za sagorevanje, a i radi se na usaglašavanju pravila i zahteva IPPC/IED i Seveso direktive.

---

<sup>33</sup> Sl.glasnik RS br. 84/2005

# KONCESIJA

Postupak dobijanja koncesije je detaljno uređen **Zakonom o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama**, kojim je predviđeno da se koncesijom može steći pravo na obavljanje delatnosti od opšteg interesa. Kao nadležni organ predviđeno je Ministarstvo finansija.

Koncesija predstavlja dozvolu javne vlasti koja se daje pravnim ili fizičkim licima, domaćim ili inostranim, za obavljanje određene delatnosti. Koncesija se zasniva na izgradnji i rekonstrukciji i finansiranju kompletnog objekta, uređaja ili postrojenja.

Pravni odnos koncesija podrazumeva postojanje dve vrste subjekata – koncedenta i koncesionara. **Koncendent** je davalac koncesije, strana koja ustupa određena prava u domenu korišćenja prirodnih bogatstava ili obavljanja delatnosti od opšteg interesa. **Koncesionar** može biti fizičko ili pravno lice koje ima domaće ili strano državljanstvo.

**Ugovorom o koncesiji** se uređuju prava i obaveze države kao koncedenta i korisnika koncesije – koncesionara. Koncesija se izdaje najkraće na 5 a najduže na 50 godina. Ugovorom se takođe uređuju vreme, mesto i način korišćenja koncesije, kao i obaveze plaćanja koncesione naknade.

**Oglas o javnom tenderu** se javno objavljuje uz navođenje bitnih elemenata koncesionog akta i pozivom za dostavljanje ponuda zainteresovanih ponuđača. Postupak javnog tendera sprovodi posebna tenderska komisija koja rangira dostavljene ponude prema kriterijumima i uslovima navedenim u koncesionom aktu. Nakon određivanja koncesionara, resorno ministarstvo obaveštava sve učesnike o rezultatima tenderskog postupka. Rok za donišenje odluke o izboru najpovoljnije ponude najduže može trajati 60 dana

Odabranom ponuđaču se **nudi potpisivanje javnog ugovora o koncesiji**.

Koncesionar je dužan da plaća novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno javnim ugovorom o koncesiji.

Javni ugovor može biti finansiran od strane privatnog partnera kroz kombinaciju direktnih ulaganja u kapital, uključujući finansiranje obezbeđeno od strane međunarodnih finansijskih institucija.

Postupku davanja koncesije prethodi postupak utvrđivanja koncesionog akta. Javno telo imenuje stručni tim za izradu konkursne dokumentacije, a njegov glavni zadatak je da izvrši:

- Procenu vrednosti koncesije
- Izradu studije opravdanosti davanja koncesije

Pre početka davanja koncesije, davalac koncesije je dužan da u konkursnoj dokumentaciji i javnom pozivu navede obavezu ponuđača da dostavi **bankarsku garanciju** za ozbiljnost ponude<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Osobine garancije za ozbiljnost ponude su utvrđene članom 38. Zakona o javno-privatnom partnerstvu

