

Izdavač:

Centar za ekologiju i održivi razvoj,

Korzo 15/13, 24000 Subotica,

www.cekor.org

Tel: +38124523191

Priprema za štampu: Saša Marijanušić

Urednik: Nataša Đereg

Autor: Pera Marković, dipl.pravnik

Ova publikacija izrađena je u okviru projekta „ Demokratizacija ka zelenoj energetskoj tranziciji“, koji finansira Fondacija za otvoreno društvo, Srbija, isključiva je odgovornost CEKOR-a i ni na koji način ne odražava stavove donatora.



FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO
SRBIJA

SADRŽAJ

1.	1. RUDARSTVO U SRBIJI.....	3
1.1.	Opšte o rudarstvu u Srbiji.....	3
1.2.	Budućnost rudarstva u Srbiji – razvojni potencijal ili pretnja?	6
1.3.	Pravni okvir rudarstva.....	9
2.	2. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA U VEZI RUDARSTVA, ODNOSNO ŽIVOTNE SREDINE	13
2.1.	Vrste prostornih planova i nadležnost za donošenje	14
2.2.	Učešće javnosti u prostornom planiranju	16
2.3.	Postupci po osnovu Arhuske i Bernske konvencije	19
3.	3. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA KAO POLITIČKO PITANJE	22

Potreba delotvornog učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti rudarstva

Delatnost je pojam koji u govornom jeziku označava obavljanje nekog posla, dok u pravnom rečniku označava trajno obavljanje povezanih poslova u cilju sticanja dobiti¹. Ovaj pojam se može bez gubitaka zameniti pojmom poslovanje (mada se poslovanje više odnosi na finansijsko-upravljačke mere pri obavljanju delatnosti). Rudarstvo, skupa sa geološkim istraživanjima, prema propisima Srbije je samo jedna od delatnosti, potpuno jednaka bilo kojoj drugoj delatnosti, poslovanje kojim se obezbeđuje dobit. Na njen pravni položaj ne utiče ni to što je reč o delatnosti koja je zakonom utvrđena kao delatnost od javnog interesa.

Time je jasno označeno u čemu je **problem sa rudarstvom u Srbiji**: ono u pogledu obavljanja ima pravni položaj jednak bilo kojoj drugoj delatnosti, iako se od svih drugih delatnosti razlikuje po ogromnosti zagađenja svih činilaca životne sredine koje proizvodi. Opštepoznata činjenica jeste da rudarstvo kao delatnost stvara ogromne emisije, a pri tome je i izrazito prostorno ekspanzivno, što je najveći problem.



1. RUDARSTVO U SRBIJI

1.1. Opšte o rudarstvu u Srbiji

Srbija se geografski², po reljefu i načinu korišćenja tla, deli na četiri predela: 1) panonsko-peripanonski predeo, na severu, 2) dinarski predeo, na zapadu, 3) rodopski predeo, u centru i na jugoistoku zemlje, i 4) karpatsko-balkanski predeo koji je najmanji i zauzima istočni deo zemlje. Panonsko-peripanonski predeo u pogledu rudarstva odlikuju eksploatacija nafte i zemnog gasa, kao i lignita. Dinarski predeo u prošlosti su odlikovale eksploatacija olova, cinka i antimona i drugih metala i nemetala. Rodopski predeo je u prošlosti bio bitan za rudarstvo, sa rudnicima olova i cinka (Trepča), mrkog uglja, lignita, gvožđa, mangana, hroma i drugih metala i nemetala. Karpatsko-balkanski predeo je danas rudarski najvažniji, jer se u njemu nalaze veliki rudnici bakra u Boru i Majdanpeku, kao i uglja i drugih metala i nemetala.

Istorijski, Srbija je zemlja sa najstarijim arheološkim dokazima o postojanju rudarstva i metalurgije u Evropi, nastalim još u vinčanskoj kulturi³. Najpoznatiji lokaliteti sa ostacima prerade bakra iz eneolita i ranog bakarnog doba nalaze se u Rudnoj Glavi kod Majdanpeka (oko 5.000 godina pre nove ere⁴) i u Lazarevoj pećini kod Zlota⁵ u okolini Bora (oko 4.500 godine pre nove ere⁶). Brojni arheološki ostaci na celoj teritoriji Srbije svedoče o kontinuitetu rudarstva u bakarnom, bronzanom i gvozdenom dobu, a nakon ilirsko-tričkog perioda, keltske najezde (IV–III vek pre nove ere) i rimske osvajanja (II–I vek pre nove ere) cela teritorija Srbije je postala deo Rimskog carstva i na njoj su ustanovljeni stalni rudnici. Tokom krize Rimskog carstva od IV veka postepeno su prestajale rudarske aktivnosti, što se nastavilo i tokom Vizantijske vladavine, odnosno dolaska Slovena (VI–VIII vek). Obnova rudarstva u Srbiji se dešava u periodu vrhunca srpske srednjovekovne države od XIII–XV veka, putem koncesija saksonskim rudarima (u narodu poznati kao Sasi), sa centrima u gradovima Stari Trg i Novo Brdo, danas na Kosovu (rudnici srebra, olova i cinka). Turska osvajanja su dovela do prestanka rudarstva i gradske kulture.

Moderno rudarstvo počinje da se razvija sa širenjem industrijske revolucije zasnovane na parnoj mašini, krajem XIX veka, ponovo putem koncesija (mrki ugalj, gvožđe, olovo, cink i antimon). 1903. otvoreni su Borski rudnici bakra, a 1927. rudnici Trepča, najveći rudnici olova i cinka u Evropi, oba kao koncesije.

Nakon socijalističke revolucije 1945. svi rudnici u Jugoslaviji su nacionalizovani. Najupešnije doba srpskog rudarstva traje od 50-ih do 80-ih godina XX veka, kada su imali najveći broj zaposlenih i najveći obim proizvodnje (npr. samo rudnici Treća su krajem 80-ih godina imali 23.000 zaposlenih⁷). Krajem 60-ih godina u Srbiji započinje šira primena tehnike površinskih kopova, u okviru lignitskih basena Kolubara, Kostolac i Kosovo, kao i u Borskim rudnicima.



Ekonomска kriza i dezintegracija Jugoslavije, kao i ekonomске sankcije i tržišna reforma dovele su do toga da je većina rudnika koji su u Srbiji funkcionali do 1990. godine danas zatvorena. Ovi rudnici, osim rudnika u Borskem basenu i rudnika lignita, bili su jamski rudnici, sa velikim brojem radnika i relativno malom proizvodnjom u poređenju sa modernim rudnicima. Njihov značaj je uglavnom bio nacionalni ili regionalni, primarno u vojnoj industriji, kao i za potrebe zamene uvoza, osim rudnika u Borskem basenu i Trepče, koji su imali evropski značaj.

Najvažniji aktivni rudnici u Srbiji danas su rudnici bakra u Borskem basenu, kojima upravlja kineska kompanija Ziđin Bor (5.715 zaposlenih 2021. godine⁸), rudnici lignita kojima upravlja EPS (6.580 zaposlenih na površinskim kopovima⁹), rudnici mrkog uglja (3.000 zaposlenih u JP PEU Resavica¹⁰), veći broj rudnika metala i nemetala (olova, cinka, molibdena, antracita, kvarca,

kaolina i drugog), tri fabrike cementa (Lafarž u Beočinu, Titan u Kosjeriću i Moravacem u Novom Popovcu kod Paraćina) i veliki broj kamenoloma (uglavnom tehničkog kamena i ređe ukrasnog kamena), kao i nalazišta nafte i zemnog gasa kojima upravlja ruski Gasprom u okviru NIS grupe Novi Sad. U Srbiji ukupno funkcioniše 220 eksploatacionih polja mineralnih sirovina¹¹ i 822 bušotine na 67 eksploatacionih polja nafte i gasa¹². Osim rudnika uglja i bušotine nafte, svi rudnici su u privatnoj svojini.



Pored aktivnih rudnika, u Srbiji je nakon 2000. godine započet veliki broj primenjenih geoloških istraživanja, sa ciljem otvaranja rudnika, koji se tokom vremena povećavao.

Prema podacima Ministarstva rудarstva i energetike u Srbiji je trenutno aktivno 175 istražnih polja, od kojih su 116 geološka istraživanja metaličnih mineralnih sirovina (zlata, bakra, olova i cinka sa pratećim elementima, bora i litijuma)¹³.

Vrlo važno je imati u vidu i da u Srbiji postoji 250 lokacija napuštenih ili zatvorenih rudnika i čak 150 lokacija rudarskog otpada sa većim količinama otpada, sa procenjenom ukupnom količinom rudarskog otpada od oko 24 miliona kubnih metara¹⁴, što je direktno nasleđe rудarstva XX veka.

1.2. Budućnost rudarstva u Srbiji – razvojni potencijal ili pretnja?

Premda rudarstvo u Srbiji ima dugu tradiciju, ono samo u vrlo malim delovima zemlje predstavlja tradicionalno široko prisutnu delatnost. Za to postoji više ubedljivih razloga.

Rudarstvo je tokom više od 30 godina u Srbiji u stalnom opadanju – u obimu proizvodnje, broju zaposlenih, privrednom značaju... Rudnici su relativno mali i njihovo postojanje je poznato samo u mestima gde se nalaze, a samo u nekoliko opština u Srbiji, od ukupno 145 opština (na teritoriji Srbije bez Kosova) rudarstvo ima strateški značaj.



Opadanje rudarstva tokom više od tri decenije povezano je i sa promenom značaja rudarstva na nivou države i društva. Od ključne delatnosti za održavanje odbrambene i vojne sposobnosti zemlje i njen industrijski razvoj, rudarstvo je nakon 2000. godine postalo nepotrebni balast u mučnom procesu svojinske transformacije. Nakon završetka ove transformacije, rudarstvo je svedeno na gotovo zanemariv nivo. Udeo rudarstva u BPDSrbije je 2020. godine bio skromnih 1,8%, sa blago opadajućim trendom poslednje četiri godine (sa 2,1% u 2017. godini)¹⁵. Važna prekretnica bila je preuzimanja RTB Bor od strane kineskog Ziđina 2018. godine, nakon čega je Ziđin u okviru Borskih rudnika završio rekonstrukciju i u maju 2020. godine otvorio rudnik bakra Novo Cerovo¹⁶, a u oktobru 2021. godine otvorio novi rudnik bakra i

zlata Čukaru Peki¹⁷, što bi trebalo da utiče na porast udela rudarstva u BPD. Sektor rudarstva zapošljava tek 30.000 lica¹⁸ od ukupno 2.284.286 zaposlenih u Srbiji u prvom kvartalu 2022. godine¹⁹.

Relativno mali sadašnji ekonomski značaj rudarstva u Srbiji, prema državnim strateškim dokumentima donetim nakon 2010. godine, kao i mnogo puta ponovljenim izjavama predsednika vlada i resornih ministara²⁰, vidi se kao potencijal za povećanje: cilj državne politike je znatno uvećanje udela rudarstva u BDP Srbije, a poslednje izjave resorne ministarke Zorane Mihajlović bile su da će ovaj udeo biti najmanje udvostručen na 3,5–4% u roku od tri godine, do kraja 2024. godine²¹.

Prema procenama Svetske banke, Srbija je ocenjena kao privlačna destinacija za rudarske kompanije, a naročito ima mogućnost da postane glavni dobavljač za rude litijuma i bakra. Prema analizi Svetske banke, trenutno je u Srbiji oko 35 kompanija sa 130 projekata u sektoru rudarstva, na 220 istražnih polja. Međunarodne kompanije koje su prisutne u Srbiji su: američka Freeport McMoRan, kanadski Nevsun, Mundoro, Dundee Precious Metals, britansko-australijski Rio Tinto, i engleski Mineko limited. Dva projekta su u poslednjoj fazi istraživanja mineralnih resursa: Jadar litijum pored Loznice kompanije Rio Tinto i nova nalazišta bakra i zlata na Čukaru Peki kompanije Nevsun. Studija takođe ističe potencijale olova i cinka kod Krupnja, Piroti i Bosilegrada.

Međutim, ovakvi planovi razvoja suočavaju se sa prirodnim i društvenim okruženjem koje je u celini neodgovarajuće za razvoj rudarstva.

Pre svega, oko 70% ukupne teritorije Srbije čini poljoprivredno zemljište, dok je 30% pod šumama²². Svo zemljište do 1.000 metara nmv, odakle počinju visokoplaninska područja, koristi se za poljoprivredu i stočarstvo. Poljoprivreda ima udeo u BDP-u Srbije od 6,5%, u njoj je angažovano 631.552 registrovanih poljoprivrednih domaćinstava²³, sa oko 15% ukupno zaposlenih u Srbiji (oko 330.000), a u ukupnom izvozu učestvuje sa oko 19%²⁴. Za poljoprivredu je svaki oblik rudarstva konfliktan i ne postoji način da se ove delatnosti pomire. Pored toga, u brdsko-planinskim delovima zemlje, u kojima je rudarstvo jedino moguće, naselja su razbijenog tipa, sa domaćinstvima koja se nalaze na celoj teritoriji katastarske opštine, tako da ne postoji prostor potreban za rudarske aktivnosti.

Dok rudarstvo neposredno ugrožava samo poljoprivredne parcele koje su susedne ili u blizini rudarskih postrojenja, a drugo zemljište posredno, preko

emisija zagađujućih materija u životnu sredinu, u pogledu turizma je apsolutno nespojivo na mnogo širem prostoru. Turizam u Srbiji doživljava značajan rast u poslednjoj deceniji, sa perspektivom daljeg jačanja²⁵. Veliki porast turističke delatnosti prisutan je i u seoskim domaćinstvima u brdsko-planinskim područjima²⁶. Svaki oblik turizma, međutim, prestaje u blizini rudnika. Dobar primer za to je grad Bor, središte rudarstva u Srbiji. Bez obzira na izuzetno atraktivno prirodno okruženje (Zlotske pećine, Lazarev kanjon, Crni Vrh, Veliki Krš, Brestovačka Banja, Borsko jezero i drugo) i blizinu tri nacionalna parka (Đerdap, Stara planina i Kučaj–Beljanica), rudarska jama i ogromno jalovište, topionica i druga rudarska postrojenja u samom gradu, zagađenost grada od rada postrojenja za topljenje i preradu ruda, kao i aktivni površinski kopovi i ogromne flotacije i jalovišta neposredno oko grada čine da turističke atrakcije Bora ostaju skoro bez posete – npr. u gradu postoji samo jedan relativno mali hotel (hotel Albo sa 76 ležajeva). U naseljima u okolini Bora gde se nalaze različita rudarska postrojenja ne postoje nikakvi oblici turizma. Takođe, susedna opština Majdanpek, sa izuzetno lepim prirodnim predelima većinom u okviru Nacionalnog parka Đerdap, ali i sa velikim brojem rudnika iz sistema Borskih rudnika, turistički je izrazito nerazvijena (sa izuzetkom same obale Dunava i naselja Donji Milanovac, koje zbog izdvojenosti ne deli sudbinu ostatka opštine).



I relativna gustina naseljenosti Srbije od oko 100 stanovnika po kvadratnom kilometru, što je srednja vrednost gustine naseljenosti u Evropi, ali i deo gušće naseljenih država u svetskim okvirima (99. mesto od 235 država i teritorija na portalu worldometers.info²⁷), uz navedeni način upotrebe zemljišta,

potvrđuje da je svaka prostorno ekspanzivna delatnost potencijalno ugrožavajuća po sebi, a naročito izrazito prostorno ekspanzivna delatnost kao što je rudarstvo.

Konačno, nekada je veliki broj zaposlenih u rudnicima činio jak argument za prihvatanje rudarskih projekata na opštinskom i lokalnom nivou bez obzira na njihove posledice, ali je taj argument izgubio na značaju. Današnji rudnici su visoko mehanizovani i motorizovani, sa ciljem da se broj zaposlenih u njima što više smanji, što čini da se gubi njihov ekonomski značaj za naselja u blizini lokacije rudnika.

Obzirom na izrazitu konfliktnost rudarstva sa svim drugim vidovima i načinima korišćenja zemljišta i njegovu izrazitu prostornu ekspanzivnost, kao i neodgovarajućim uslovima za njegovo šire obavljanje u Srbiji, opravdana je zabrinutost javnosti u vezi bilo kakvih rudarskih aktivnosti, a naročito otvaranja ili proširenja rudnika.



1.3. Pravni okvir rudarstva

Promena tretmana rudarstva i geoloških istraživanja iz unutrašnjih pitanja suverenih država, čiji je osnovni značaj bio odbrambeno-bezbednosni, u tržišnu delatnosti u Srbiji je započeta donošenjem Zakonom o rudarstvu i geološkim istraživanjima 2011. godine²⁸ koji je zamenio Zakon o rudarstvu i Zakon o geološkim istraživanjima 1995. godine²⁹. Već četiri godine kasnije, 2015. godine donet je novi, Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima koji je 2018 i 2021 pretrpeo izmene i dopune³⁰ (dalje: Zakon), a nakon njega niz

podzakonskih akata, na osnovu ovog Zakona i drugih propisa³¹, neophodnih za pravilno funkcionisanje delatnosti.

Najnovije izmene zakona urađene su kako bi se pospešile investicije u rudarstvu, racionalizacija i ubrzavanje upravnih postupaka ali i efikasnija zaštita životne sredine. Za investitore su predviđene nove obaveze: u slučaju negativnog uticaja na izvorišta voda da obustave istražne radove i o tome obaveste nadležni organ i lokalnu samoupravu, da konzerviraju bušotinu ukoliko se pronađe podzemna voda koja se neće odmah koristiti i da po završetku ili obustavljanju geoloških istraživanja na području na kome su obavljeni radovi, sprovedu sve mere obezbeđenja kojima će se trajno isključiti opasnost za ljudе, imovinu i za životnu sredinu i da teren pivedu prvo bitnoj nameni. Nova odredba zakona je i da se troškovi sanacije i rekultivacije degradiranog zemljišta podmiruju iz stečajne mase ako firma koja ima dozvolu za rudarske radove završi u stečaju.

Strategija upravljanja mineralnim i drugim geološkim resursima Republike Srbije do 2030 bila je urađena 2012 godine, ali nikad nije usvojena.

Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima uređuje obavljanje delatnosti sa tehničkog aspekta (pribavljanje saglasnosti i odobrenja, dokazni dokumenti i druga pitanja od značaja za obavljanje delatnosti) i sva pitanja koja uređuje su rešena kroz dvostranački postupak između vršioca rudarske delatnosti i nadležnog organa, koji je isključivo resorno ministarstvo, a na teritoriji AP Vojvodine resorni pokrajinski sekretarijat. Najvažnije pitanje za javnost jeste nadzor nad vršiocem rudarske delatnosti u pogledu zaštite životne sredine, ali je i ovo pitanje rešeno na isti, dvostranački način – vršilac rudarske delatnosti jedini vrši nadzor nad sopstvenim sprovođenjem mera zaštite životne sredine i o tome izveštava nadležni organ godišnjim izveštajem, dok nadležni organ ima pravo da vrši inspekcijski nadzor nad vršiocem rudarske delatnosti u svakoj oblasti rada, što znači i u pogledu primena mera zaštite životne sredine. Sistematski monitoring emisija zagađujućih materija od rudarskih radova i iz rudarskih postrojenja, o čijim nalazima i vrednostima bi redovno bila obaveštavana javnost radi kontrole zagađenja, nije predviđen. Ista pravila važe i za geološka istraživanja.

Dakle, obavljanje rudarstva i geoloških istraživanja je u pravnom pogledu izjednačeno sa bilo kojom drugom delatnošću: to je interna stvar vršioca delatnosti i nadležnog organa i javnost nema pravo, niti način da sazna o

obavljanju delatnosti bilo šta osim onoga što sam vršilac rudarske delatnosti smatra da je potrebno i dovoljno. Jedini izuzetak su akcidenti i havarije, kada se primenjuju propisi o bezbednosti i angažovanju drugih državnih organa na oticanju njihovih posledica. Ista pravila kao za rудarstvo važe i za sve druge delatnosti.

I dok je obavljanje rудarstva i geoloških delatnosti jednako sa bilo kojom delatnošću, ipak se ona u svom pravnom položaju bitno razlikuju od tržišnih delatnosti. Zakonom je propisano da su geološka istraživanja i eksploracija mineralnih sirovina **u javnom interesu** (član 4, stav 3). Pored toga, i Zakonom o javnim preduzećima³² propisano je da surudarstvo i energetika „*delatnosti od opštег interesa*“ (član 2), uz brojne druge delatnosti (saobraćaj; elektronske komunikacije; nuklearni objekti; naoružanje i vojna oprema; korišćenje, upravljanje, zaštita, uređivanje i unapređivanje dobara od opštег interesa i dobara u opštoj upotrebi – vode, putevi, šume, plovne reke, jezera, obale, banje, divljač, zaštićena područja i dr; upravljanje otpadom; i druge oblasti). Pozitivni propisi ne sadrže definiciju pojmove opšti interes ili javni interes, osim čisto formalnog određenja da su to delatnosti koje su kao takve određene zakonom. Iz prakse se može izvući da se pojam opšti interes više odnosi na usluge od posebnog društvenog značaja jer se češće sreće kod društvenih delatnosti (npr. kod kulture ili informisanja), dok se javni interes odnosi na ovlašćenje države da direktno utiče na delatnost i na vršioce delatnosti, ali ova razlika nije stroga, jer bez obzira na pomenutu odredbu Zakona o javnih preduzećima, u vezi delatnosti koje su u njemu pomenute u praksi se sreće samo pojam javnog interesa. Takođe, praksa potvrđuje da i opšti interes i javni interes, ako su propisani zakonom, mogu biti dozvoljeni osnov za davanje državne pomoći.

Javni interes nema nikakve veze sa javnošću. To je samo naziv za ovlašćenje države, koje mora biti propisano zakonom i koje sprovodi samo Vlada, da u vezi neke delatnosti donosi mere koje zadiru u obavljanje delatnosti, ali se ne ograničava samo na to. Teorijski, propisan javni interes omogućuje Vladi da doneše bilo koje mere koje smatra celishodnim za neku delatnost, što obavezuje sve vršioce delatnosti, ali u praksi se javni interes sreće samo u vezi unapređenja ili olakšavanja delatnosti (npr. utvrđivanje javnog interesa u postupku eksproprijacije radi pribavljanja zemljišta). Javni interes pokazuje poseban značaj koji država pripisuje delatnosti, što ima uticaj na društveni tretman te delatnosti.

U pogledu isključenosti javnosti iz nadzora nad zagađenjem kao proizvodom obavljanja delatnosti i odsustva sistematskog monitoringa emisija iz delatnosti kod oba tržišno orijentisana zakona (iz 2011. i 2015. godine) nema razlika – oba tretiraju rudarstvo kao jednu od brojnih delatnosti o čijim posledicama obavljanja delatnosti javnost nema prava na posebne informacije. U vreme donošenja novog Zakona 2015. godine naglašavano je da on donosi poboljšanja u pogledu obavljanja delatnosti, ali ova poboljšanja se ne tiču odvojenosti obavljanja delatnosti od javnosti, već isključivo dvostranačkog postupka pribavljanja dozvola i saglasnosti, kao i različitih vrsta obezbeđenja koja moraju da imaju vršioci rudarske delatnosti i prema rečima resornih ministara novi Zakon olakšava ulaganja u rudarstvo i geološka istraživanja. Međutim, zakonom iz 2011. godine bile su propisane i određene nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave u oblasti rudarstva. Opštine su po zakonu iz 2011. godine imale poverenu delatnost u vidu nadležnosti izdavanja odobrenja iz oblasti geoloških istraživanja i eksploracije za određene sirovine koje se koriste za dobijanje građevinskog materijala (ne i za mineralne sirovine, što je uvek bila isključiva nadležnost centralnih organa)³³. Ova ovlašćenja nisu bila od suštinskog značaja za obavljanje rudarstva i geoloških istraživanja, ali su omogućavala da opštine utiču na prihvativost istražnih i rudarskih projekata, naročito kod sprovođenje istražnih radova, a u slučaju potrebe mogla su se koristiti i za šire angažovanje opštine protiv rudarskih projekata, ako bi to bio njihov politički stav. Ova nadležnost opštine je na posredan način omogućavala i uključivanje javnosti, što se posebno videlo povodom otpora opština geološkim istraživanjima nikla u Srbiji od 2011. do 2015. godine³⁴. Donošenje novog Zakona 2015. godine eliminisalo je svaku nadležnost opštine u vezi geoloških istraživanja i rudarstva, a time i posredno uključivanje javnosti po pitanju prihvativosti istražnih i rudarskih projekata: to su visoko centralizovane delatnosti u pogledu odlučivanja i učešće javnosti u vezi njihovog obavljanja nije predviđeno.



2. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA U VEZI RUDARSTVA, ODNOSNO ŽIVOTNE SREDINE

Javnost ima mogućnosti da učestvuje u donošenju odluka u vezi rudarstva i životne sredine, posmatrano prema obuhvatu odluke, na sledeće načine:

- 1) U postupku donošenja prostornih planova;
- 2) U postupcima po osnovu Arhuske konvencije:
 - ❖ postupak strateške procene uticaja planskog dokumenta na životnu sredinu,
 - ❖ postupak procene uticaja projekta na životnu sredinu, i
 - ❖ postupak izdavanja integrisane dozvole.

Što se tiče geoloških istraživanja, javnost uopšte ne može da se izjašnjava, jer ona nisu predmet prostornog planiranja, niti podležu propisima po osnovu Arhuske konvencije.

2.1. Vrste prostornih planova i nadležnost za donošenje

Najširi obuhvat odluka od značaja za rudarstvo životnu sredinu imaju prostorni planovi. Prostorno planiranje je uređeno Zakonom o planiranju i izgradnji (ZPI) iz 2009. godine³⁵, a malim delom i Zakonom o prostornom planu Republike Srbije za period od 2010. do 2020. godine (ZPPRS 2010–20.) iz 2010. godine³⁶. Prostornim planovima se definišu razvojni prioriteti državne politike i rezerviše zemljište za ove potrebe, uz obrazloženje namena budžetskih rashoda za definisane prioritete, a za posledicu ima ograničavanje imovinskih prava, uključujući mogućnost eksproprijacije. Ovakva mogućnost propisana je Ustavom Republike Srbije iz 2006. godine³⁷, gde je u članu 58. predviđeno da pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne, što je detaljnije uređeno Zakonom o eksproprijaciji iz 1995. godine³⁸. Stoga prostorne planove usvajaju predstavnička tela, odnosno skupštine kao jedina tela koja mogu da donose odluke kojima se ograničavaju prava građana, u formi zakona na nacionalnom nivou, odnosno odluke skupština na ostalim nivoima vlasti, osim u posebnim slučajevima propisanim zakonom.

Prostorni planovi se donose za teritorijalne jedinice javne vlasti: (a) prostorni plan Republike (PPRS), (b) regionalni prostorni plan (RPP), (c) prostorni plan jedinice lokalne samouprave (PPJLS), kao i (d) prostorni plan područja posebne namene (PPPPN). Prostorni plan Republike, regionalni prostorni plan i planovi područja posebne namene smatraju se planovima višeg reda u odnosu na prostorni plan jedinice lokalne samouprave. Prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) usvaja Vlada u formi uredbe i to je izuzetak u nadležnosti kod donošenja prostornih planova. To je plan za područje koje zahteva poseban režim upravljanja prostorom ili je od posebnog značaja za Republiku i kao takvo je određeno u Prostornom planu Republike³⁹, što znači da se i za svaki rudnik donosi PPPPN. Iako su područja za koja se donose PPPPN određena u PP RS, nije jasno zašto je Vlada nadležna za donošenje PPPPN, a ne Narodna skupština, naročito zato što tek sa donošenjem PPPPN nastupaju puna dejstva prostornih planova (uticaj na budžet iusmeravanje

privrednog razvoja, kao i ograničenja prava svojine). Ovakva podela nadležnosti je neopravdانا imajući u vidu analogiju sa lokalnim nivoom vlasti gde i širi plan (prostorni plan opštine) i uži plan (urbanistički plan) usvajaju samo njihove skupštine⁴⁰. Na ovaj način se na centralnom nivou vlasti narušava odnos zakonodavne i izvršne vlasti u korist izvršne vlasti i ugrožavaju imovinska prava, koja spadaju u osnovna ljudska prava.

Od pravila da prostorne planove donose samo skupštine postoji još jedan izuzetak: regionalni prostorni planovi. Uvedeni su u pravni sistem 2009. godine Zakonom o planiranju i izgradnji, a detalji o njima su propisani i u Zakonu o PPRS 2010–20, kao i u Nacrtu Zakona o PPRS od 2021. do 2035. godine⁴¹ koji treba da ga zameni, ali još nije usvojen. U završnom delu Zakona o PP RS 2010–20⁴² propisano je da se u cilju njegove dalje razrade donose regionalni prostorni planovi (RPP) i to 10 RPP teritoriju Srbije: za AP Vojvodinu, za AP Kosovo i Metohiju, za grad Beograd i sedam RPP za centralnu Srbiju⁴³. Na ovaj način su u pravni sistem uvedeni regionalni prostorni planovi, što je bio zahtev za pristup sredstvima iz fondova Evropske unije, ali je prekršen Ustav, koji ne poznaje regionalni nivo vlasti, a teritorija Srbije podeljena na dva dela sa nejednakim tretmanom: za AP Vojvodinu i za grad Beograd RPP donose njihove skupštine, što obuhvata oko 30% površine Srbije bez Kosova sa oko 45% stavnosti, dok Vlada donosi svih sedam RPP za centralnu Srbiju, svaki u formi uredbe, dakle za oko 70% površine Srbije, sa oko 55% stanovništva. Pored toga, Vlada donosi i RPP za AP Kosovo i Metohija, što je zbog statusa pokrajine logično rešenje.

Podeljenom nadležnošću u prostornom planiranju se prevladava nepostojanje regionalnog nivoa vlasti, ali ono direktno narušava teritorijalnu organizaciju zemlje. Kao razlog za ovaku posrednu izmenu Ustava navodi se podsticanje integracije Srbije u Evropsku uniju, ali su suštinski razlozi zahtev Evropske unije da projekti za koje se traže finansijska sredstva iz predpristupnih fondova budu navedeni u regionalnim prostornim planovima i nerazumno odbijanje političke elite da menja Ustav i uspostavi regionalni nivo vlasti čija bi izvorna nadležnost bilo prostorno planiranje. Podeljena nadležnost u prostornom planiranju ne samo da narušava osnovnu jednakost građana u položaju pred javnim vlastima na celoj teritoriji države i Ustavom propisanu teritorijalnu organizaciju države, uz nejednake mogućnosti delovanja vlasti na celoj teritoriji države, nego narušava i opšti odnos zakonodavne i izvršne vlasti jačanjem izvršne u odnosu na zakonodavnu vlast bez odgovarajuće protivteže. Ovakva

podela nadležnosti ima direktne posledice i na izborni proces, jer Vlada, koja donosi RPP i PPPPN i vodi pregovore o pribavljanju sredstava iz fondova Evropske unije, zbog odsustva kontrole od strane Narodne skupštine i od strane javnosti, može kredibilno da predstavi svaki dogovor sa Evropskom unijom kao uspeh i time znatno utiče na biračko telo.

2.2. Učešće javnosti u prostornom planiranju

Svaki prostorni plan (PPRS, RPP, PPJLS i PPPPN) mora u postupku donošenja obavezno da prođe kroz fazu javnog uvida koja uključuje i raspravu. Ovaj institut bio je u primeni i u socijalističkom periodu. Učešće javnosti u prostornom planiranju ima dva stupnja: 1) rani javni uvid, i 2) javni uvid. Postupak sprovodi donosilac prostornog plana (skupština Republike, pokrajine i grada/opštine, kao i Vlada). U ovoj fazi građani mogu da iznesu svoje primedbe i organ mora da im odgovori na primedbe – usvajanjem ili odbijanjem, uz obavezu obrazloženja.

Rani javni uvid sprovodi se posle donošenja odluke o izradi prostornog plana. U načelu, rani javni uvid sprovodi se na prednacrt prostornog plana i prevashodno je od značaja za organe i organizacije na koje plan ima neposredan uticaj. Ali, i u ovoj fazi javnost mora imati mogućnost izjašnjavanja, a evidentirane primedbe mogu uticati na planska rešenja.

Javni uvid sprovodi se nakon što je nacrt prostornog plana prošao stručnu kontrolu. Izlaganje planskog dokumenta koji se obavezno izrađuje i u elektronskoj formi na javni uvid, odnosno sloboden pregled dokumenta oglašava se u dnevnom i lokalnom listu i traje 30 dana od dana oglašavanja. Organ je dužan da sastavi izveštaj o javnom uvidu i o raspravi sa svim primedbama i odlukama po svakoj primedbi. Ako se usvojenim primedbama suštinski menja nacrt prostornog plana, organ može da doneše odluku kojom se izrađivač nacrt prostornog plana nalaže da izradi novi nacrt, nakon čega ponovo sledi stručna ocena nacrta i faza javnog uvida.

Premda je faza javnog uvida jasan primer mogućnosti učešća javnosti u donošenju prostornih planova, ona ipak ima ozbiljna ograničenja koja čine ovaj postupak nedelotvornim.

- ❖ Na prvom mestu je očiti problem postojanja RPP za centralnu Srbiju. Pošto ne postoje regionalne vlasti koje bi donosile i pratile njihovo sprovođenje,

njihovom usvajanju ne prethodi nikakva politička rasprava, ono nije poznato javnosti, a nema ni javno poznatih spornih planskih rešenja. Shodno tome, gotovo da nema građana na javnom uvidu i raspravi za bilo koji od sedam RPP: da bi civilno društvo, šira javnost, čak i građani pogodjeni planskim rešenjima učestvovali u ovim javnim uvidima i raspravama, morali bi da imaju profesionalno osoblje da prate objavljivanje javnih uvida i rasprava o RPP i kapacitete Ministarstva da ih čitaju i analiziraju, što je nemoguće.

- ❖ Ista zapažanja važe i za PPPPN: pošto ne postoji politička debata u predstavničkom telu o PPPPN, niti su poznata sporna planska rešenja, onda jedva da ima građana prisutnih na javnom uvidu i raspravama o PPPPN. Osim toga, u slučaju PPPPN je isključena javna rasprava o prihvatljivosti i opravdanosti projekta, jer to već rešeno u RPP.
- ❖ Kao posebna slabost ističe se nezainteresovanost nadležnih organa da u postupku javnog uvida obaveste i uključe građane koji su neposredno dodirnuti prostornim planom. Ovo može biti zahtevno očekivanje, ali bez njega se stvara utisak da je moguće da se životi građana promene prostom voljom Vlade, što je potpuno neprihvatljivo u društvu koje sebe smatra demokratskim.

Konačno, postoje dodatne nadležnosti Vlade u prostornom planiranju, jer je Zakonom o planiranju i izgradnji 2009. godine predviđena još jedna novina. Radi unapređenja planerske prakse i usklađivanja sa evropskim standardima, u čl. 12, 58 i 59 predviđen je novi planski dokument – program implementacije (PI). PI donosi Vlada, bez posebnog postupka, za prostorni plan Republike, za RPP za AP Kosovo i Metohija i za sedam RPP za centralnu Srbiju, dok PI za RPP za AP Vojvodinu i grad Beograd donose njihove skupštine. PI sa donosi na rok od pet godina. To je akcioni plan za sprovođenje prostornog plana, koji sadrži zadužene organe i organizacije, rokove i procenjeni iznos i izvor finansijskih sredstava za izvršenje plana, iz budžeta i dodatnih izvora. Vlada donosi PI prema rokovima iz prostornih planova za koje se pripremaju, bez znanja skupština ili javnosti, sa sadržinom koja postaje poznata tek kada su usvojeni u formi uredbe sa zakonskom snagom i već na snazi. PI imaju neposredno dejstvo na budžete, koji se i sami utvrđuju zakonom, i to je jedini oblik nadzora nad Vladom u pogledu sadržine PI. Sa druge strane, PI za RPP Vojvodine i Beograda donose skupštine, što je primer neujednačenog uređivanja istih pitanja.

- ❖ Upravo je donošenje PI otvorilo dodatan problem prostornog planiranja, od značaja i za učešće javnosti: tumačenje prostornog plana u RPP i PI i poštovanje zakonitosti. Primer PPPPN za rudnik jadarita je reprezentativan. Naime, rudnik jadarita se uopšte ne pominje u Zakonu o PPRS 2010–20 iz 2009. godine, već se samo navodi postojanje rezervi litijuma i borata u široj oblasti oko buduće lokacije rudnika. Takođe, rudnik se ne pominje ni u prvom PI za PP RS 2010–20 iz 2011. godine⁴⁴. A onda se u RPP za Mačvansku i Kolubarsku oblast iz 2015. godine⁴⁵, praktično ni iz čega kao strateški prioritet navodi projekat otvaranja rudnika litijuma⁴⁶ (i to u Lozničkom polju, preko 10 km od lokacije koja će kasnije biti određena u PPPPN), iako u tom trenutku nisu ni završena geološka ispitivanja, niti su poznate količine rudnih rezervi. Ovaj potpuno novi strateški prioritet je Vlada unela u RPP i proglašila rudnik jadarita strateškim prioritetom pozivajući se na Zakon o PP RS 2010–20, iako taj projekat nije čak ni pomenut u Zakonu. Time je Vlada direktno promenila odredbe zakona, kao propisu višeg reda, u uredbi, kao propisu nižeg reda, što je kršenje načela zakonitosti pravnih akata: u propisu nižeg reda ne smeju se menjati odredbe propisa višeg reda. Kada je projekat rudnika jednom uveden u prostorne planove kao strateški prioritet, preko RPP koji je donela Vlada, posle je jednostavno navođen kao utvrđena stvar, bez dodatnog obrazloženja, u PI za RPP za Mačvansku i Kolubarsku oblast iz 2015. godine⁴⁷ i u drugom PI za PP RS 2010–20 iz 2016. godine⁴⁸, nakon čega je logično Vlada 2020. godine⁴⁹ donela PPPPN za rudnik jadarita zaokružujući plansku regulativu neophodnu za otvaranje rudnika.

Ključno je imati u vidu da je prostorni plan Republike Srbije formalno-pravno zakon i da je svaka njegova izmena moguća samo po postupku po kojem se donosi zakon. Uredbe imaju zakonsku snagu, ali ih samostalno donosi Vlada, bez posebnog postupka. Međutim, Vlada nema pravo i ne sme u uredbama o regionalnom prostornom planu i o programima implementacije da menja stavove iz Zakona o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, jer time menja zakon mimo zakonodavnog postupka, čime se krši Ustav⁵⁰.

Primer rudnika jadarita pokazuje da javnost zapravo uopšte nije ni imala stvarnu mogućnost da se izjasni o prihvatljivosti rudnika litijuma i da je ceo sistem učešća javnosti u prostornom planiranju nefunkcionalan. Ovo posebno dolazi do izražaja u oblasti rudarstva, jer podeljena nadležnost u prostornom

planiranju kojom se umanjuju prava građana obuhvata centralnu Srbiju u kojoj se i nalaze svi potencijalni rudnici u Srbiji.

2.3. Postupci po osnovu Arhuske i Bernske konvencije

Pun naziv Arhuske konvencije je Konvencija o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, sačinjena 25. juna 1998. godine u Arhusu (Danska). Narodna skupština Republike Srbije usvojila je Zakon o potvrđivanju Konvencije 12. maja 2009. godine („Sl. Glasnik RS – Međunarodni ugovori“, br. 38/09).

Postupci učešća javnosti po osnovu Arhuske konvencije – strateška procena, procena uticaja i izdavanje integrisane dozvole uvedeni su u pravni sistem Srbije još 2004. godine i sada je sasvim očigledno da nisu postigli ciljeve.

Strateška procena uticaja prostornih planova i programa propisana je Zakonom o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu iz 2004. godine⁵¹ kao osnovni postupak kojim se odlučuje o suštinskim pitanjima u vezi životne sredine, kakvo je otvaranje rudnika (ili izgradnja bilo kojeg drugog velikog postrojenja). Ovaj postupak sprovodi organ koji priprema prostorni plan. Čine ga tri posebna postupka: (a) odlučivanje o izradi strateške procene i izbor nosioca izrade izveštaja o strateškoj proceni, (b) izveštaj o strateškoj proceni i (c) odlučivanje o izveštaju o strateškoj proceni. Učešće javnosti je predviđeno u prvom i trećem postupku.

Ali, u praksi ovaj postupak gotovo da se ne primećuje: postupak strateške procene je povezan sa donošenjem prostornog plana, čiji je poseban deo izveštaj o strateškoj proceni, te se uticaj plana na životnu sredinu ne razmatra u javnosti odvojeno od donošenja prostornog plana. Osim toga, nikada nije donet podzakonski propis kojim bi bile utvrđene liste planova i programa za koje je obavezna i za koje se može zahtevati strateška procena uticaja na životnu sredinu, predviđene u članu 5, stav 3 Zakona, zbog čega ne postoji nikakva sistematicnost u sprovođenju postupka strateške procene. Konačno, u praksi po pravilu isti izrađivač koji priprema prostorni plan priprema i izveštaj o strateškoj proceni, odnosno nema nezavisne procene uticaja prostornog plana na životnu sredinu. Rezultat ovakve prakse je da je izveštaj o strateškoj proceni kao dokument manje-više istovetan u sadržini sa odeljkom prostornog plana posvećenog životnoj sredini.

Procena uticaja projekta⁵² je uređena Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu iz 2004. godine i odnosi se na konkretan projekat koji se gradi i njegovo funkcionisanje nakon puštanja u rad. Čine ga takođe tri odvojena postupka: (a) utvrđivanje potrebe za procenom uticaja, (b) određivanje obima i sadržine studije o proceni uticaja, i (c) odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja. Javnost ima puna procesna prava u svakom od ova tri postupka. Postupke procene uticaja sprovodi organ za životnu sredinu nivoa vlasti koji je nadležan za izdavanje građevinske dozvole za projekat i odluke iz ovog postupka su deo obavezne tehničke dokumentacije za građevinsku dozvolu. Ni u jednom od ova tri postupka nije moguće pokretanje pitanja prihvatljivosti i opravdanosti samog projekta, niti na bilo koji način osporiti njegovo sprovođenje – to bi trebalo da je predmet prostornog plana i strateške procene uticaja.

Prvi od ova tri postupka, utvrđivanje potrebe za procenom uticaja, rešava se primenom listi projekata za koje je obavezna ili za koje se može zahtevati procena uticaja, koje je donela Vlada uredbom⁵³. U graničnim slučajevima kada nije jasno u koju od ove dve grupe spada konkretan projekat praksa pokazuje sklonost nadležnih organa da ne zahtevaju procenu uticaja, zbog čega se Uredba sprovodi mahom u delu koji propisuje obavezu sprovođenja postupka procene uticaja.

Drugi od ova tri postupka, određivanje obima i sadržine studije o proceni uticaja, ima za predmet usko tehnička pitanja i učešće javnosti u njemu zavisi od toga da li je glavni projekat uopšte poznat javnosti, a po pravilu nije, jer se smatra poslovnom tajnom u svojini investitora: bez poznavanja elemenata i detalja glavnog projekata, niko osim investitora i nadležnog organa uopšte ni ne može da prati ovaj postupak. I treći, završni postupak, odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja, takođe zahteva detaljno poznavanje glavnog projekta da bi učešće u njemu bilo delotvorno, međutim u praksi izostaje, jer se glavni projekat tretira kao poslovna tajna u svojini investitora⁵⁴ i zbog zaštite njegovog interesa ostaje nepoznat javnosti.

Pored navedenih postoje dva šira i još teža nedostatka koji učešće javnosti u postupcima po osnovu primene Arhuske konvencije čine nedelotvornim:

- a) nadležni organ po pravilu prihvata deljenje velikih projekata na manje delove, što ionako nepoznat glavni projekat čini još manje poznatim i

razumljivim, a studiju o proceni uticaja projekta (tj. kumulativne uticaje) beskorisnom;

- b) studiju o proceni uticaja po pravilu izrađuje isto lice koje je izradilo i glavni projekat, odnosno studija nije prošla nezavisnu procenu u pogledu uticaja na životnu sredinu: kao i kod strateške procene, i kod studije o proceni uticaja njena sadržina je manje-više istovetna sa odeljkom glavnog projekta posvećenom zaštiti životne sredine.

Konačno, postupak izdavanje integrisane dozvole⁵⁵ predviđen Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine iz 2004. godine kao postupak nije dospeo ni do toga da se može proceniti da li je delotvoran – Zakon je donet 2004. godine sa rokom primene nakon 10 godina, ali je njegova primena jako zaostajala, i do sada su izdate svega 46 od ukupnih 227 postrojenja koje podležu izdavanju integrisanih dozvola. Puna primena ovog zakona prvobitno je odložena 2015. godine na sledećih pet godina, do 2020. godine, a zatim 2021. godine ponovo odložena, sada do kraja 2024. godine. Ovo beskrajno odlaganje primene prate i podzakonski propisi, pa je tako npr. Uredba o graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje iz 2011. godine već dva puta menjana, a sam rok za njenu obaveznu primenu pomeren do kraja 2025. godine (a za komunalne otpadne vode čak do kraja 2040. godine).

Nefunkcionalnost postupaka učešća javnosti u postupcima po osnovu Arhuske konvencije nakon što se okončaju naročito pojačava to što odredbe Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima (kao i svih drugih delatnosti) ne omogućuju da javnost prati sprovođenje mera predviđenih u Studiji o proceni uticaja na životnu sredinu. Time se svi postupci po osnovu Arhuske konvencije pretvaraju u administriranje bez prave svrhe.

Ovde svakako treba napomenuti da postoji mehanizam žalbe Sekretarijatu Arhuske konvencije, kom se može uputiti predstavka, kada se smatra da su prekršene odredbe konvencije u zemlji potpisnici. Ovaj mehanizam se pokreće na sledeće načine:

1. Članica može podneti žalbu o usklađenosti druge članice;
2. Članica može podneti žalbu o sopstvenoj usklađenosti;
3. Sekretariat Arhuske konvencije može uputiti preporuku Komitetu;
4. Javnost može komunicirati o usklađenosti članice sa konvencijom

Po prijemu komunikacije- žalbe za neusklađenost sa konvencijom, Komitet je pregleda i započinje istragu o slučaju koja može imati razne oblike i različito trajanje. Tada komitet traži odgovore od članice koja je u pitanju. Rezultat je odluka koja uključuje detaljno objašnjenje. Nalazi i preporuke se šalju na odobrenje sastanku članica (MOP) koji se održava svake tri godine.U slučaju kada zemlja kontinuirano ne uspeva da reši neusklađenost, MOP može izdati upozorenje. Arhuska konvencija ne uključuje strožije mehanizme (npr. finansijske), no i ovi mehanizmi koji postoje svakako mogu imati posledice za međunarodnu reputaciju zemlje potpisnice. Za sada, jedinu žalbu iz Srbije uputila je organizacija CEKOR u vezi propusta i nepoštovanja konvencije u slučaju izgradnje termocentrale Kostolac B.

Takođe, postoje i druge konvencije gde je Srbija potpisnica, koje se mogu koristiti, tj. žalbeni mehanizmi. Jedna od njih je Konvencija Saveta Evrope o očuvanju evropske divlje flore i faune i prirodnih staništa(**Bernska konvencija**). Primeri žalbe prema ovoj konvenciji sužalbaprotiv Vlade Srbije u vezi sa projektom kompanije Rio Tinto koju je podnela evropska organizacija Earth Thrive, u saradnji sa Earth Law Center i lokalnim udruženjem Zaštitimo Jadar i Rađevinu. Biro Bernske Konvencije ovi žalbu drži trenutno u pripravnosti, ukoliko bi se projekat opet pokrenuo, a ključni argumenti u žalbi su vezani za moguće zabrinjavajuće uticajeprojekta na 68 zaštićenih vrstakoje žive između Predela izuzetnih odlika Tršić-Tronoša i NATURA2000/Emerald predela Cerskih planina i Donje Podrinje.

Druga žalba je žalba organizacije „Svet i Dunav“ u vezi sa uništavanjem staništa strogo zaštićenih vrsta na području Novog Sada zbog predložene infrastrukturne izgradnjena području Kameničke ade, Dunavca i Šodroša. Ovu žalbu će Biro konvencije razmatrati u septembru 2022.

3. UČEŠĆE JAVNOSTI U DONOŠENJU ODLUKA KAO POLITIČKO PITANJE

Postupak javnog uvida u prostornom planiranju se pokazao u praksi kao nefunkcionalan, jer se najbitnije pitanje, prihvatljivost projekta, odnosno rudnika, konačno pojavljuje u javnosti tek kada se donosi prostorni plan područja posebne namene (PPPPN), odnosno na najnižem nivou prostornog planiranja. Da je postupak javnog uvida funkcionalan, onda bi doноšење

PPPPN bilo relativno jednostavno jer bi najteže pitanje već bilo rešeno, najkasnije kod donošenja regionalnog prostornog plana. Sa druge strane, i postupci po osnovu Arhuske konvencije (strateška procena i procena uticaja) su se u praksi takođe pokazali nefunkcionalnim zbog nesaznatljivosti i nedokazivosti sproveđenja mera zaštite životne sredine utvrđenih u tim postupcima, jer samo vršilac delatnosti vrši nadzor nad sopstvenim sproveđenjem ovih mera, a nije predviđen sistematski monitoring zagađujućih emisija iz postrojenja i upoznavanje javnosti sa rezultatima monitoringa.

Suštinska nefunkcionalnost postupaka učešća javnosti u donošenju odluka u oblasti rudarstva, kao važnom delu odluka iz oblasti zaštite životne sredine, ima za prvu posledicu izmeštanje potrebe za uobličavanjem stava javnosti iz pravnog u političko polje. Ukoliko ni političko polje ne pruži prostor za uobličavanje stava javnosti, onda se uobličavanje premešta u treće polje – tada dolazi do angažovanja javnih ličnosti i protesta. Ne iznenađuje što se u vezi rudarskih projekata (otvaranje ili veće proširenje rudnika) stalno ponavljaju napetosti u društvu i različiti oblici protesta ekoloških aktivista, a uz njih i drugih društvenih aktivista. Nefunkcionalnost postojećih postupaka učešća javnosti u donošenju odluka u vezi životne sredine potvrđuje se i protestima protiv bilo kojih drugih većih postrojenja koja imaju karakter zagađivača – protiv raznih postrojenja i deponija komunalnog otpada, prečistača otpadnih voda, jalovišta i slično, mada su ti protesti uglavnom lokalnog karaktera.





Pomenuto istupanje javnih ličnosti i opština protiv geoloških istraživanja minerala nikla je poznati primer koji se odnosi na delatnost koja uopšte nije predmet učešća javnosti u bilo kojem postupku – na geološka istraživanja. Još je poznatiji primer protesta protiv rudnika jadarita. Protest u Beograd 24. novembra 2021. godine⁵⁶ inspirisan zahtevima za boljom zaštitom životne sredine povodom više spornih zakona održan privukao je više hiljada ljudi, a jedan od zahteva protesta bio je obustavljanje projekta otvaranja rudnika litijuma Jadar i poništavanje prostornih planova u vezi njega. Zahtevi su bili ultimativni i praćeni najavom jednočasovne obustave saobraćaja na važnijim putevima u celoj Srbiji svake subote do ispunjenja zahteva. Blokade puteva su se desile sledeće tri subote, 27. novembra i 4. i 11. decembra. Iako broj učesnika na protestima nije bio velik, odjek ovih blokada je bio velik. Radi smirivanja stanja, predsednik Republike Aleksandar Vučić je već 4. decembra posetio selo Gornje Nedeljice⁵⁷, u kojem je planirana lokacija rudnika i postrojenja za preradu rude⁵⁸. Nakon protesta 11. decembra predsednik je ispunio zahteve u vezi spornih zakona, odbijanjem da potpiše ukaz o njihovom proglašenju, a onda je 14. decembra izneo i zahtev da grad Loznica povuče odluku o usvajanju Prostornog plana grada, u kojem je predviđena izgradnja rudnika, što je Skupština grada Loznice učinila već 16. decembra⁵⁹. Nakon

toga su protesti prestali. Tek tada se izjasnio i investitor rudnika litijuma, Rio Sava (firma čerka međunarodne korporacije Rio Tinto), izjavom da će zastati sa razvojem projekta Jadar „*kako bi pozvali na javni dijalog da bi se stanovnici upoznali sa svim aspektima projekta*“⁶⁰, što je gotovo cinično imajući u vidu da je u saradnji sa Vladom najmanje šest godina učestvovao u pripremi prostornih planova za rudnik. Krajem decembra organizacije civilnog društva najavile su nove proteste ukoliko Vlada ne obustavi projekat Jadar, što su ponovile i početkom januara. Vlada je 20. januara 2022. godine usvojila Uredbu o prestanku važenja Uredbe o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerađevanja minerala jadarita „Jadar“⁶¹, kojom su stavljeni van snage svi pojedinačni aksi (rešenja) doneti radi njegovog sprovođenja i obustavljeni svi postupci započeti na osnovu njega.

Protesti protiv rudnika litijuma neoborivo su potvrđili nefunkcionalnost zakonskih rešenja o učešću javnosti u donošenju odluka u oblasti životne sredine, ali malo je verovatno da će to dovesti do promena u ponašanju vlasti i do izmena propisa koje bi učešće javnosti učinili funkcionalnim i delotvornim. U Srbiji se i dalje ne shvata da je Arhuska konvencija iz 1998. godine usvojena zato što su prošla vremena kada su vlade i države mogle da sprovode velike projekte sa ogromnim uticajem na ljudе, životnu sredinu i prirodu, a da pri tome ne uzimaju u obzir stavove i osećanja građana. Demokratizacija u sprovođenju velikih projekata nije samo formalna dopuna pravnog sistema ili dosledno sprovođenje načela – ona je apsolutno nužna da bi se obezbedio stabilan politički poredak i normalno funkcionisanje političkog sistema, države i celog društva. Zahtev da građani budu uključeni u donošenje odluka koje utiču na životnu sredinu već u ranoj fazi razvoja projekta, kako bi njihovo učešće bilo efikasno i imalo smisla, jeste minimalni demokratski zahtev koji jedini može da obezbedi razvoj velikih projekata ili projekata koji izazivaju zabrinutost bez obzira na svoju veličinu kako ne bi postao ozbiljan problem koji može da izazove političke posledice i nestabilnost društva. **Procena društvene prihvatljivosti velikih projekata, kao što su uvek rudarski projekti, previše je važna i ne može se zanemarivati bez ozbiljnih posledica.**

Pošto je javnost efektivno isključena iz rešavanja novih izvora zagađenja, ostaje još otvoreno pitanje kako isključiti javnost iz rešavanja nasleđenog zagađenja ili još bolje kako učiniti da javnost nikada ni ne pokrene to pitanje – pošto vlasti sasvim sigurno neće. Na primer, kao što je ranije pomenuto, u projektu Katastar rudarskog otpada evidentirano je **250 lokacija napuštenih ili**

zatvorenih rudnika i čak 150 lokacija rudarskog otpada sa većim količinama otpada, sa procenjenom ukupnom količinom rudarskog otpada od oko 24 miliona kubnih metara. Projekat je sa 2,1 miliona evra finansirala Evropska unija, na četiri godine (od februara 2017. do februara 2020. godine), sa ciljem harmonizacije zakonodavstva Srbije sa regulativom EU u oblasti životne sredine i klimatskih promena kroz izgradnju institucija i unapređenje infrastrukture u oblasti životne sredine, odnosno poboljšanje sistema upravljanja rudarskim otpadom⁶². Ali, nakon završetka projekta, nema ni jednog znaka bilo kakvih aktivnosti u vezi sa Katastrom. Najave su naglašavale da se očekuje da će rezultati ovog projekta, uključujući studije slučaja po uzoru na najbolje evropske prakse o upravljanju rudarskim otpadom, predstavljati značajnu pomoć u budućem radu na obezbeđivanju efektnog i ekološki bezbednog i sigurnog rudarskog otpada, ali takvih aktivnosti nema. Nema čak ni najavljenog malog znaka transparentnosti da će Katastar rudarskog otpada biti dostupan, makar i u obliku web aplikacije. A pogotovo nema aktivnosti na uklanjanju tog otpada ili drugom načinu smanjenja zagađenja koje on stalno proizvodi. Sve što je ostalo nakon projekta je nekakva evidencija u nekom od ormana u Ministarstvu rудarstva i energetike.



Primer Katastra rudarskog otpada veoma je ilustrativan jer je o tom projektu bilo puno informacija za javnost koje su jasno najavljivale da je to početak rešavanja problema nasleđenog zagađenja u oblasti rудarstva. Ali, umesto da kada je projekat završen u skladu sa najavama budu sprovedene neke

aktivnosti na smanjenju ili uklanjanju zagađenja, stvari su se vratile u isto stanje kao i pre projekta. Što se tiče javnosti, njoj ostaje da se obrati Zaštitniku građana ili da traži druge mehanizme da pokreće ovo pitanje, a vidimo itekako da postoje brojni slučajevi nasleđenog zagađenja. Rudarski otpad je samo jedan, mada pojedinačno najveći primer nasleđenog zagađenja, čiji vlasnici su već decenijama nepostojeća preduzeća za koje niko nije odgovoran, a što za vlasti u Srbiji izgleda ne predstavlja problem tj nije tema.

Vlasti ovaj problem drže u za njih uvek najudobnijem položaju duboke pozadine opštih političkih pitanja, ispred kojeg uvek jurišaju „najvažnija“ pitanja poput povećanja zaposlenosti, povećanja penzija, smanjenja inflacije i sličnih tema. A zainteresovanoj javnosti ostaje da se za pokretanje ovog problema možda izbori putem protesta ili drugih vanparlamentarnih radnji, izuzev one javnosti koja živi u blizini ležišta nasleđenog zagađenja – ona pošto direktno nastavlja da trpi posledice ovakvog stanja ima prava da pokrene neke od sudskih postupaka.



¹⁴ Katastar rudarskog otpada <https://kro.mre.gov.rs/jkro/>, Katastar rudarskog otpada u Srbiji, EU u Srbiji 11.10.2019. <https://europa.rs/katastar-rudarskog-otpada-u-srbiji-podaci-o-lokacijama-i-uticaju-na-zivotnu-sredinu-i-zdravlje/>

¹⁵ Bruto domaći proizvod, 2020. Republički zavod za statistiku
<https://publikacije.stat.gov.rs/G2021/Html/G20211266.html>

¹⁶ „Oživljava rudnik Cerovo: Prve količine bakra u junu“, Blic 09.03.2020.
<https://www.blic.rs/biznis/oživljava-rudnik-cerovo-prve-kolicine-bakra-u-junu/fe7lppn>

¹⁷ „Otvaranje rudnika “Čukaru Peki” sutra“, Danas 21.10.2021.
<https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/otvaranje-rudnika-cukaru-peki-sutra/>

¹⁸ „U rudarstvu 30 000 zaposlenih“, Tanjug 06.08.2021. <http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=673668>

¹⁹ Registrovana zaposlenost, I kvartal 2022. Republički zavod za statistiku
<https://www.stat.gov.rs/sr-latn/vesti/statisticalrelease/?p=8657&a=24&s=2402?s=2402>

²⁰ Najpoznatija izjava o potencijalima rudarstva je izjava ministarke Zorane Mihajlović o vrednosti rudnog bogatstva Srbije: „Mihajlović: Vrednost rezervi mineralnih sirovina u Srbiji preko 200 milijardi evra“, Danas 04.05.2021. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/mihajlovic-vrednost-rezervi-mineralnih-sirovina-u-srbiji-preko-200-milijardi-evra/>

²¹ „Povećati udio rudarstva na 4 odsto BDP“, Blic 18.01.2021.
<https://www.blic.rs/biznis/strategija/mihajlovic-povecati-udio-rudarstva-na-4-odsto-bdp/egnn3jx>

²² Poljoprivreda u Srbiji <https://sr.wikipedia.org/sr-el/%D0%9F%D0%BE%D1%99%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D1%83%D0%A1%D1%80%D0%B1%D0%B8%D1%98%D0%B8>

²³ Poljoprivreda – Portal Vlade RS <https://www.srbija.gov.rs/tekst/329884/poljoprivreda.php>

²⁴ Početak izrade nacionalnog programa ruralnog razvoja za period 2022-2024 sa polaznim osnovama, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprirede
<http://www.minpolj.gov.rs/pocetak-izradenacionalnog-programa-ruralnog-razvoja-za-period-2021-2024-sa-polaznim-osnovama/?script=lat>

²⁵ Igor Kovačević, EF Beograd: Turizam Srbije – stanje i trendovi razvoja
<https://www.ekof.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2014/05/08-Turizam-u-Srbiji.pdf>

²⁶ „Turisti sve duže borave u srpskim selima“, Biznis.rs 13.12.2021. <https://biznis.rs/biznis/turisti-sve-duze-borave-u-srpskim-selima/>

²⁷ Countries in the world by population (2022) <https://www.worldometers.info/world-population/population-by-country/>

²⁸ Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima, Sl.glasnik RS 88/11.

²⁹ Zakon o rudarstvu, Sl.glasnik RS 44/95, 85/05, 101/05, 34/06 i 104/09 i Zakon o geološkim istraživanjima, Sl.glasnik RS 44/05 i 101/05.

³⁰ Sl.glasnik RS 101/15, 95/18 i 40/21.

³¹ Spisak važećih podzakonskih propisa u oblasti rudarstva
<https://www.mre.gov.rs/lat/dokumenta/sektor-za-geologiju-i-rudarstvo/podzakonska-akta>

³² Zakon o javnim preduzećima, Sl.glasnik RS 15/16 i 88/19.

³³ „Opštine nikad nisu izdavale dozvole za eksploataciju nikla“, Danas 11.12.2015.<https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/opstine-nikad-nisu-izdavale-dozvole-za-eksploataciju-nikla/>

³⁴ „SANU: Katastrofalne posledice od otvaranja rudnika nikla“, Politika 28.09.2012. <https://www.politika.rs/sr/clanak/234853/SANU-Katastrofalne-posledice-od-otvaranja-rudnika-nikla>, „Kusturica: Vredi li uništiti Srbiju za milijardu evra?“, Danas 20.09.2012.

<https://www.danas.rs/vesti/drustvo/kusturica-vredi-li-unistiti-srbiju-za-milijardu-evra/>, „Čemu otpor geološkim istraživanjima“, Politika 06.11.2012. <https://www.politika.rs/sr/clanak/239070/Cemu-otpor-geoloskim-istrasivanjima>, „Građani protiv eksploatacije nikla“, Vreme <https://www.vreme.com/projekat/gradjani-protiv-eksploracije-nikla/>, i drugi.

³⁵ Sl.glasnik RS 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19, 9/20 i 52/21.

³⁶ Sl.glasnik RS 88/10.

³⁷ Sl.glasnik RS 98/06 i 115/21.

³⁸ Sl.glasnik RS 53/95, 23/01, 20/09, 55/13 i 106/16.

³⁹ PPPN se donosi (član 21 Zakona o planiranju i izgradnji) naročito za: „1) područje sa prirodnim, kulturno-istorijskim ili ambijentalnim vrednostima; 2) područje sa mogućnošću eksploatacije mineralnih sirovina; 3) područje sa mogućnošću korišćenja turističkih potencijala; 4) područje sa mogućnošću korišćenja hidropotencijala; 5) za realizaciju projekata za koje Vlada utvrdi da su projekti od značaja za Republiku Srbiju; i 6) za izgradnju objekata za koje građevinsku dozvolu izdaje ministarstvo nadležno za poslove građevinarstva ili nadležni organ autonomne pokrajine.“

⁴⁰ Čl.20 st.1 tač.1 i čl.32 st.1 tač.5.Zakona o lokalnoj samoupravi, Sl.glasnik RS 129/07, 83/14, 101/16, 47/18 i 111/21.

⁴¹ Nacrt Prostornog plana Republike Srbije od 2021–2035. godine

<https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/PPRS%20Nacrt.pdf>

⁴² Deo VII. Ka ostvaruju plana, 1. Mere i instrumenti za sprovođenje plana, 1.1. Obaveze i smernice za plansku razradu

⁴³ Sedam dodatnih RPP za centralnu Srbiju su za: (1) Pčinjsku i Jablaničku oblast; (2) Borsku i Zaječarsku oblast; (3) Topličku, Nišavsku i Pirotsku oblast; (4) Podunavsku i Braničevsku oblast; (5) Šumadijsku, Pomoravsku, Rašku i Rasinsku oblast; (6) Mačvansku i Kolubarsku oblast; i (7) Zlatiborsku i Moravičku oblast. U završnom delu Nacrta Zakona o PP RS 2021–35 predviđeno je donošenje osam RPP za centralnu Srbiju.

⁴⁴ Uredba o utvrđivanju Programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine za period od 2011. do 2015. godine, Sl.glasnik RS 102/11.

⁴⁵ Uredba o utvrđivanju Regionalnog prostornog plana za područje Kolubarskog i Mačvanskog upravnog okruga, Sl.glasnik RS 11/15

⁴⁶ U delu plana *I. Polazne osnove, 2. Obaveze, uslovi i smernice iz planskih dokumenata višeg reda i drugih razvojnih dokumenata, 2.1. Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine* i kasnije na više mesta.

⁴⁷Uredba o utvrđivanju Programa implementacije Regionalnog prostornog plana za područje Kolubarskog i Mačvanskog upravnog okruga za period od 2016. do 2020. godine, Sl.glasnik RS 92/15

⁴⁸Uredba o utvrđivanju Programa implementacije Prostornog plana Republike Srbije od 2010. do 2020. godine za period od 2016. do 2020. godine, Sl.glasnik RS 104/16

⁴⁹Uredba o utvrđivanju prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploracije i prerade minerala jadarita „Jadar”, Sl.glasnik RS 26/20

⁵⁰ Ne postoje pravne akcije protiv uredbi, kao akata sa zakonskom snagom, osim inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom – što bi moglo biti dovoljno, međutim Ustavni sud samostalno odlučuje o prihvatanju podnetih inicijativa i do sada nije pokazivao interes za pitanja u vezi zaštite životne sredine, čak ni kada je zapravo reč o čisto ustavnim pitanjima i poštovanju načela zakonitosti.

⁵¹ Sl.glasnik 135/04 i 88/10.

⁵² Sl.glasnik 135/04 i 36/09.

⁵³ Uredba o utvrđivanju liste projekata za koje je obavezna procena uticaja i liste projekata za koje se može zahtevati procena uticaja na životnu sredinu, Sl.glasnik RS 114/08.

⁵⁴ Komične su situacije kada se investitori pozivaju na poslovnu tajnu u vezi tehnologije stare više decenija, ali se u praksi redovno dešavaju.

⁵⁵ Sl.glasnik RS 135/04, 25/15 i 109/21.

⁵⁶ „Završen protest protiv Rio Tinta i izmena zakona o referendumu i eksproprijaciji“, Danas 24.11.2021. <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/protest-protiv-rio-tinta-i-izmena-zakona-o-referendumu-i-eksproprijaciji-video-foto/>

⁵⁷ „Predsednik Vučić posetio Gornje Nedeljice“, portal Predsednik Republike Srbije, 04.12.2021. <https://www.predsednik.rs/lat/pres-centar/vesti/predsednik-vucic-posetio-gornje-nedeljice>

⁵⁸ To je jedan od retkih slučajeva da su predstavnici vlasti neposredno konsultovali stanovnike mesta u kojem se planira izgradnja potencijalno zagađujućeg postrojenja o prihvatljivosti tog postrojenja za njih.

⁵⁹ Odluka o stavljanju van snage Odluke o donošenju Prostornog plana grada Loznice od 29. jula, Službeni list grada Loznice 13/21,

<http://www.loznica.rs/cms/mestoZaUploadFajlove/Sluzbeni%20list%20br.%2013-21%20-%202023.12.2021.pdf>

⁶⁰ „Rio Sava: Zastaćemo sa projektom Jadar u Srbiji“, 23.12.2021,

<https://www.slobodnaevropa.org/a/rio-tinto-srbija-litijum-zastoj-projekta/31623222.html>

⁶¹ Sl.glasnik RS 8/22

⁶² „EU za katastar rudarskog otpada“, info platforma Vlade Republike Srbije i Delegacije Evropske unije,<https://www.euzatebe.rs/rs/projekti/eu-za-katastar-rudarskog-otpada>

Beleške
