

Mihajlo Vučić*

Integrirana kontrola i sprečavanje zagađenja životne sredine u pravnom sistemu i društvenoj zbilji Republike Srbije

Sadržaj

1. Uvod
2. Osnovni pojmovi i značaj sprečavanja i kontrole zagađenja životne sredine
 - 2.1. Opšti međunarodni i regionalni evropski okvir
 - 2.2. Transponovanje u pravni sistem Republike Srbije
3. Problemi primene Zakona o IPPC u praksi društveno - ekonomskog sistema Republike Srbije
 - 3.1. Uopšteno
 - 3.2. Problemi u sektorima industrije koji se uređuju IPPC dozvolom
 - 3.3. Generalni problemi operatera postrojenja koja podležu Zakonu o IPPC
4. Izmene i dopune Zakona o IPPC u svetlosti iznetih problema
5. Zaključak

1. Uvod

U ovom radu ću predstaviti sadržinu propisa o sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine (IPPC)¹ u Republici Srbiji, probleme njihove primene u praksi, analiziraću odgovor zakonodavca na ove probleme.² Analiza se koncentriše pre svega na pitanje da li su pomenuti propisi normativno rešili praktične probleme koji su postojali u ovoj oblasti pre njihovog donošenja.

Ovi problemi bili su višestruke prirode. Naime, adresati zakona koji je predmet analize su industrijska postrojenja koja su potencijalno ozbiljni zagađivači, zbog čega se njihov rad reguliše posebnom dozvolom, koja uslovljava poštovanje graničnih vrednosti emisija. Najpre, sam postupak izdavanja dozvole za integrirano sprečavanje i kontrolu zagađenja životne sredine jednog postrojenja ili fabričkog kompleksa je dovoljno složen da stvara brojne probleme, čak i

* Autor je doktor pravnih nauka i radi kao istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.

¹ „Integrated Pollution Prevention and Control“ - u pitanju je opšte prihvaćena skraćenica u ovoj oblasti koja potiče od imena Direktive Evropske Unije, Directive 2008/1/EC of the European Parliament and of the Council of 15 January 2008 concerning integrated pollution prevention and control, OJ L 24, 29. 01. 2008. Ova Direktiva poslužila je kao osnov za implementaciju propisa EU u ovoj oblasti i u Republici Srbiji. Počevši od 2014. godine zamenjena je Direktivom o industrijskim emisijama, Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions, OJ L 334, 17. 12. 2010, ss. 17-119.

² Konkretno radi se o Izmenama i dopunama Zakona o integriranom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine koje su nedavno usvojene, Sl. gl. RS 25/2015.

tokom onog dela koji se odnosi na pripremu dokumentacije za zahtev. Dalje, uslovi koje Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, zajedno sa pratećim pravilnicima i uredbama, postavlja pred operatere kako bi se njihovo poslovanje, odnosno funkcionisanje uskladilo sa zakonskom regulativom u Srbiji, kao i relevantnim evropskim zakonodavstvom, često dovode do poteškoća kada je reč o ispunjavanju istih, usled nejasne definisanosti. Bile su primetne i boljke koje su karakteristične i za druge slučajeve transponovanja evropskog zakonodavstva u pravni sistem Republike Srbije. Jedna je već hronična neadekvatnost postojećih kapaciteta državne uprave, koja se ovde javila u vidu nedostatka kompetentnog kadra na svim nivoima nadležnosti za izdavanje integrisanih dozvola. Druga je vezana za pojavu donošenja opštih pravnih akata bez propratnih akata niže pravne snage i bez obzira na propise drugih opštih pravnih akata sa kojima je doneti zakon vezan zahtevima interakcije života u jedinstvenom pravnom sistemu. Konkretno u ovom slučaju, Zakon o IPPC je usvojen a da nisu ni postojale zakonski propisane granične vrednosti emisija za vode i vazduh, shodno zahtevima ovog Zakona, kao ni dovoljan broj akreditovanih laboratorija za praćenje emisija u vazduh, vodu i zemljište. Konačno, dešavalo se da u toku pribavljanja potrebne dokumentacije za izradu zahteva za IPPC operateru nedostaju druge dozvole, kao što su upotrebna ili vodna, jer je procedura za dobijanje istih prilično duga, što je posledica neusklađenosti odredaba Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine sa odredbama Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI).³

Predlagač izmena i dopuna Zakona o IPPC imao je u vidu postojanje problema u praktičnoj primeni dosadašnjeg teksta Zakona.⁴ Autor će analizirati u kojoj meri su uviđanja predlagača sadržinski pokrila probleme na koje se nailazi u praksi prilikom primene ovog zakona i daće lična predviđanja buduće sudbine ovog pitanja u pravnom sistemu Republike Srbije. U skladu sa tim analiza je strukturno podeljena na sledeći način. U prvom delu će se ukazati na sadržinu i značaj analiziranog pitanja u okviru opšte politike zaštite životne sredine i održivog razvoja. Vrlo kratko će se izneti opšti međunarodni i regionalni evropski okvir, zatim će se predstaviti transponovanje ovog pitanja u pravni sistem Republike Srbije. U drugom delu će se razmotriti neki primeri navedenih problema u praksi na osnovu analize iskustva operatera industrijskih postrojenja i autorovih ličnih zapažanja. Konačno, u trećem delu će se analizirati sam tekst izmena i dopuna kako bi se utvrdilo da li su odredbe sadržane u njemu zaista pogodne da reše probleme na koje se ukazuje u praksi i u samom predlogu izmena i dopuna Zakona.

2. Osnovni pojmovi i značaj sprečavanja i kontrole zagađenja životne sredine

2.1. Opšti međunarodni i regionalni evropski okvir

Industrijske aktivnosti igraju važnu ulogu u ekonomskom blagostanju savremenog društva budući da daju svoj doprinos održivom privrednom rastu. Međutim, industrijske aktivnosti imaju i značajan uticaj na životnu sredinu. Najveća industrijska postrojenja čine značajan udeo u ukupnim emisijama glavnih atmosferskih zagađivača. Pored toga, ona utiču na životnu sredinu putem štetnih emisija koje završavaju u vodi i zemljištu. Takođe, karakteristično za njihovo delovanje jeste stalno stvaranje otpada i velika potrošnja energije.

³ Zakon o planiranju i izgradnji, Sl. gl. RS 72/2009, 81/2009 - ispr, 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014.

⁴ U tom smislu uputno je pogledati deo VI teksta izmena i dopuna, „Analiza efekata“, o kome će biti više reči u nastavku.

Zbog ovih pojava je čistija proizvodnja imperativni cilj pravnih propisa o zaštiti životne sredine, koji je u skladu sa sadržinom pojma održivog razvoja. Još je u Rio de Žaneiru 1992. godine, na konferenciji Ujedinjenih nacija za životnu sredinu i razvoj, čistija proizvodnja prihvaćena kao pristup ostvarivanju održivog razvoja.⁵ Od tada do danas, čistija proizvodnja, na različite načine, uspešno se primenjuje u velikom broju zemalja.

Svetski samit o održivom razvoju, održan u Johannesburgu 2002. godine, identifikovao je čistiju proizvodnju kao preventivnu strategiju zaštite životne sredine i održivog razvoja, koja se odnosi na proizvodne procese, proizvode i usluge, čija primena može dovesti do smanjenja emisija i otpada i povećanja efikasnosti korišćenja resursa.⁶ Na samitu su predložene promene pristupa potrošnji i proizvodnji u pravcu održivog razvoja, koje promovišu principe čistije proizvodnje. U poslednje dve decenije aktivnosti Programa Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP) i više međunarodnih i nacionalnih organizacija ili agencija, poput Organizacije UN za industrijski razvoj (UNIDO), usmeravale su razvoj čistije proizvodnje u svetu. Iskustvo u primeni programa čistije proizvodnje u svetu pokazuje da je veliki broj zemalja ostvario napredak, primenjujući sistem mera i aktivnosti za promociju i razvoj čistije proizvodnje koji je odgovarajući za pojedinu sredinu. Zemlje u razvoju napravile su posebne programe usmerene ka širenju svesti o čistijoj proizvodnji i podsticanju njene primene. Razvijene zemlje su veću pažnju posvetile razvoju i primeni novih propisa.⁷

⁵ Up. tekst Agende 21, akcionog plana usvojenog na konferenciji, koji poziva države potpisnice da ustanove privredne podsticaje, zakone, standarde i usmereniju državnu upravu radi promocije održivog poslovanja preduzeća sa čistijom proizvodnjom, U.N. GAOR, 46th Sess, Agenda Item 21, UN Doc A/Conf. 151/26 (1992), čl. 30 „Business and Industry“, s. 11.

⁶ U tzv. Planu za implementaciju Svetskog samita o održivom razvoju navodi se da države potpisnice plana treba da nastoje da povećaju investicije u čistiju proizvodnju i ekološku efikasnost putem podsticaja i politika podrške koje imaju za cilj da stvore valjane regulatorne, finansijske i pravne okvire. Ovi ciljevi bili bi ostvarivani putem: „a) ustanovljavanja i održavanja programa i centara za čistiju proizvodnju i metoda za efikasniju proizvodnju putem podsticaja i izgradnje kapaciteta za pomoć preduzećima, pogotovo malim i srednjim, naročito u zemljama u razvoju, za poboljšanje proizvodnje i održivog razvoja; b) podsticaja za investiranje u čistiju proizvodnju i ekološku efikasnost u svim zemljama, kao što su zajmovi koje finansira država, pomoć u kapitalu i tehnička podrška, i trening programi za mala i srednja preduzeća, izbegavajući pritom mere koje ometaju trgovinu i nisu u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije; c) sakupljanja i rasturanja informacija o primerima troškovno efikasnih načina čišće proizvodnje, ekološke efikasnosti i upravljanja životnom sredinom i promocije razmene najboljih praksi i znanja o ekološki zdravim tehnologijama između javnih i privatnih institucija; d) trening programa za mala i srednja preduzeća o korišćenju informacija i komunikacionih tehnologija.“ World Summit on Sustainable Development, & United Nations, Johannesburg Declaration on Sustainable Development and Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development: The final text of agreements negotiated by governments at the World Summit on Sustainable Development, 26 August - 4 September 2002, Johannesburg, South Africa, New York: United Nations Department of Public Information, s. 8.

⁷ Republika Srbija se u ove procese aktivno uključila sredinom prošle decenije što je kulminiralo usvajanjem Vladinog dokumenta pod naslovom „Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji“, Sl. gl. RS 17/2009, u kome se daje definicija čistije proizvodnje: „Čistija proizvodnja predstavlja primenu sveobuhvatne preventivne strategije zaštite životne sredine na proizvodne procese, proizvode i usluge, sa ciljem povećanja ukupne efikasnosti i smanjenja rizika po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Čistija proizvodnja može se primeniti na bilo koje procese u industriji, na same proizvode i na različite usluge koje se pružaju u društvu. Kod proizvodnih procesa čišća proizvodnja se odnosi na očuvanje sirovina, vode i energije, smanjenje primene toksičnih i opasnih sirovina i smanjenje količina i toksičnosti svih emisija i otpada na izvoru proizvodnog procesa. Kod proizvoda, čistija proizvodnja teži da smanji uticaje, tokom celog životnog ciklusa proizvoda na životnu sredinu, zdravlje i

Međutim, preventiva nije jedina komponenta strategije čistije proizvodnje. Već postojeće industrijske aktivnosti moraju se kontrolisati kako se ne bi prekoračile određene granice štetnih emisija koje se smatraju dozvoljenim. Emisije iz industrijskih postrojenja su zbog toga već duže vreme predmet šireg evropskog zakonodavstva i trenutno se u ovoj oblasti primenjuje IPPC Direktiva o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja,⁸ kojom se uspostavljaju osnovni principi za izdavanje dozvola i kontrolu postrojenja na osnovu integrisanog pristupa i primene najboljih dostupnih tehnika (BAT),⁹ tj. najefikasnijih tehnika za ostvarivanje visokog stepena zaštite životne sredine, uzimajući u obzir troškove i koristi. IPPC Direktiva je zamenjena Direktivom o industrijskim emisijama (IED) u januaru 2011. godine, koja je stupila na snagu 7. januara 2014. godine.¹⁰ Glavni cilj ove direktive je da se smanje zagađenja koja potiču od različitih industrijskih izvora širom Evropske unije. Operateri industrijskih postrojenja čije aktivnosti su obuhvaćene Aneksom I IED su obavezni da pribave integrisanu dozvolu od vlasti u zemljama EU. Oko 50.000 postrojenja je bilo pokriveno IPPC direktivom, a IED obuhvata i neke nove delatnosti, pa je taj broj sada verovatno u blagom porastu.

IPPC Direktiva zahteva od zemalja članica uspostavljanje sistema dozvola koji primenjuje opšta načela IPPC na pojedine delatnosti,¹¹ a od IPPC postrojenja zahteva primenu odgovarajućih preventivnih mera uz upotrebu BAT, efikasno korišćenje energije, preduzimanje mera za sprečavanje udesa i umanjenja njihovih posledica, kao i izbegavanje dodatnog zagađenja prilikom zatvaranja postrojenja. Zemlje članice mogu da nametnu i dodatne delatnosti ili da prošire one već sadržane u IPPC Direktivi. IPPC se primenjuje na sektor energetike, prerade metala, mineralne i hemijske industrije, upravljanja otpadom, i druge aktivnosti, svrstane u 31 potkategoriju, a koje uključuju pulpu, papir, drvo, bojenje tekstila, livnice, klanice, proizvodnju hrane, mleka, odlaganje uginulih životinja, preradu uglja, upotrebu rastvarača za površinske tretmane, i intenzivno stočarstvo za kokoške i svinje. Kada je reč o dimenzijama IPPC aktivnosti, neke kategorije se odnose na aktivnosti svih kapaciteta (npr. proizvodnja đubriva), dok druge uključuju specifične količine (npr. klanice sa izlazom većim od 50 t/dan).

Zahtevi IPPC Direktive su: 1. Racionalno upravljanje nacionalnim resursima u skladu sa principom „zagađivač plaća“, odnosno kontrola nad zagađujućim materijama; 2. Delovanje na izvoru zagađenja smanjenjem emisija u skladu sa graničnim vrednostima emisija (GVE);¹² 3. Definisane graničnih vrednosti emisija na bazi primene najboljih dostupnih tehnika (BAT), uzimajući u obzir tehničke karakteristike postrojenja, njihovu lokaciju i stanje životne sredine u okolini postrojenja; 4. Kontrola i smanjenje rizika od udesa; 5. Ušteda energije i sirovina; 6. Razvoj procesa razmene informacija između zemalja EU, u cilju unapređenja i primene BAT; 7. Informisanost javnosti o radu postrojenja.

bezbednost, od eksploatacije sirovina, preko prerade i korišćenja, do konačnog odlaganja. Kod usluga, čistija proizvodnja podrazumeva uključivanje brige za zaštitu životne sredine pri projektovanju i pružanju usluga.“ (s. 2).

⁸ Bel. 1.

⁹ Najbolje dostupne tehnike (engl. Best available techniques).

¹⁰ Bel. 1.

¹¹ U opšta načela spadaju (1) integrisani pristup, (2) najbolje dostupne tehnike, (3) fleksibilnost, (4) inspekcije i (5) učešće javnosti.

¹² GVE se odnose na razne vrste štetnih i opasnih materija (kancerogene, ukupne praškaste, praškaste neorganske, neorganska jedinjenja u obliku aerosola i organske materije), za pojedine vrste ložišta, motora sa sistemom unutrašnjeg sagorevanja, pojedinih vrsta postrojenja; merenja emisije (garancijska, pojedinačna, kontinualna).

2.2. Transponovanje u pravni sistem Republike Srbije

IPPC Direktiva jedna je od prvih direktiva koja je u potpunosti transponovana u pravni sistem Republike Srbije, donošenjem Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine. Sadržaj zakona zasniva se na načelima predostrožnosti,¹³ integrisanosti i koordinacije,¹⁴ održivog razvoja,¹⁵ hijerarhije upravljanja otpadom,¹⁶ zagađivač plaća,¹⁷ i na načelu javnosti,¹⁸ postupku izdavanja dozvole i razmeni informacija u prekograničnom kontekstu.

Primena IPPC Direktive u Srbiji sprovodi se preko zahteva koji se postavljaju adresatima Zakona, među koje spada, pre svega, posedovanje integrisane dozvole kao uslova za rad određenih vrsta postrojenja. Integrisana dozvola je odluka nadležnog organa doneta u formi rešenja kojom se odobrava puštanje u rad postrojenja ili njegovog dela, odnosno obavljanje aktivnosti, čiji sastavni deo čini dokumentacija sa utvrđenim uslovima kojima se garantuje da takvo postrojenje ili aktivnost odgovaraju zahtevima predviđenim Zakonom o IPPC. Integrisana dozvola se izdaje za: rad novih postrojenja (od stupanja na snagu Zakona o IPPC nijedno novo IPPC postrojenje ne može započeti rad bez integrisane dozvole), rad i bitne izmene u radu – postojeća postrojenja su u obavezi da pribave integrisanu dozvolu do 2015. godine u skladu sa rokovima utvrđenim Uredbom o utvrđivanju programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole.¹⁹ Dozvola se, izuzetno, može odnositi i na prestanak aktivnosti. Period važenja dozvole ne može biti duži od 10 godina.

¹³ Ovo načelo podrazumeva da svaka aktivnost mora biti sprovedena tako da se: ne prouzrokuje bilo kakvo znatno zagađenje; spreči ili smanje emisije na samom izvoru zagađivanja, koje dovode do zagađenja vazduha, vode i zemljišta; spreči ili smanji korišćenje neobnovljivih prirodnih dobara i energije; spreči ili smanji stvaranje otpada; svede na minimum rizik po zdravlje ljudi, životnu sredinu i materijalna dobra. Načelo predostrožnosti se ostvaruje procenom uticaja na životnu sredinu, procenom opasnosti od rizika i korišćenjem najboljih dostupnih tehnika.

¹⁴ Integrisani pristup izdavanja dozvola je usklađen postupak izdavanja dozvole u kom učestvuje više od jednog nadležnog organa, koji preduzimaju mere za efikasan i integrisan pristup ovom postupku. Potpuna uzajamna koordinacija nadležnih organa u postupku izdavanja dozvola i određivanju uslova omogućava postizanje najvišeg praktično mogućeg nivoa zaštite životne sredine kao celine.

¹⁵ Radi ostvarivanja veće održive ravnoteže između ljudskih delatnosti i društveno – ekonomskog razvoja sa jedne strane i dobara i sposobnosti obnavljanja prirode sa druge strane, režim integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja obezbeđuje se izdavanjem dozvola, utvrđivanjem uslova za održivo korišćenje prirodnih dobara, sirovina i energije. Neobnovljiva prirodna dobra se koriste pod uslovima koji obezbeđuju njihovo dugoročno i razumno korišćenje. Održivo upravljanje otpadom znači delotvornije korišćenje dobara, smanjenje količina otpada i postupanje sa istim na način koji doprinosi ciljevima održivog razvoja.

¹⁶ Hijerarhija upravljanja otpadom predstavlja redosled prioriteta u praksi upravljanja otpadom, koji čine: sprečavanje otpada i smanjenje korišćenja dobara kao i količina ili opasnih osobina nastalog otpada; ponovna upotreba, odnosno korišćenje proizvoda za istu ili drugu namenu; reciklaža ili tretman otpada radi dobijanja sirovine za proizvodnju istog ili drugog proizvoda; iskorišćenje, odnosno korišćenje vrednosti otpada (kompostiranje, povrat energije i dr).

¹⁷ Zagađivač mora da snosi pune troškove posledica svojih aktivnosti, odnosno troškove nastale ugrožavanjem životne sredine, koji uključuju troškove za ugrožavanje i rizik po životnu sredinu i troškove uklanjanja štete nanete životnoj sredini, odnosno vraćanje lokacije u zadovoljavajuće stanje životne sredine posle zatvaranja postrojenja ili prestanka obavljanja aktivnosti.

¹⁸ U cilju informisanja javnosti o radu postrojenja i o njihovom mogućem uticaju na životnu sredinu, kao i u cilju obezbeđenja pune otvorenosti postupka izdavanja dozvola, javnost mora imati pristup informacijama, koje se odnose na zahtev za izdavanje dozvole za nova postrojenja ili za bitne izmene u radu postrojenja, izradu nacrtu dozvole, rešenja o izdavanju dozvole i o svakom njenom obnavljanju, kao i na relevantne podatke dobijene monitoringom.

¹⁹ Sl. gl. RS 108/08.

Aplikacija za dozvolu sadrži opis instalacija i njihovih aktivnosti, plan korišćenja sirovina i energije u proizvodnom procesu, izvore, prirodu i količine emisija, značajne posledice emisija na životnu sredinu, predložene tehnologije i tehnike za sprečavanje i smanjenje emisija, mere za prevenciju i povraćaj otpada, i mere za monitoring emisija. Aplikacija, takođe, sadrži i netehnički prikaz. Postupak izdavanja dozvole počinje razmatranjem zahteva. Sledeći korak je obaveštavanje organa, organizacija i javnosti. Nakon toga, pristupa se izradi nacrtu dozvole, što je predviđeno da se završi u roku od 45 dana od podnošenja zahteva. Nakon rada tehničke komisije, odlučuje se o zahtevu i celokupan postupak traje 120 dana, a može biti u izuzetnim slučajevima produžen najduže do 240 dana. Sadržaj dokumentacije, koja se prilaže uz zahtev je sledeći: 1. projekat za planirano, odnosno izgrađeno postrojenje; 2. izveštaj o poslednjem tehničkom pregledu; 3. plan monitoringa; 4. rezultati merenja čimilaca životne sredine; 5. plan upravljanja otpadom; 6. plan mera za efikasno korišćenje energije; 7. plan mera za sprečavanje udesa; 8. plan mera za zaštitu životne sredine; 9. akt o pravu korišćenja prirodnih dobara; 10. izjava o istinitosti podataka; 11. saglasnost na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu i procenu opasnosti od udesa (za nova postrojenja); 12. saglasnost na studiju uticaja zatečenog stanja, procenu opasnosti od udesa i programa mera prilagođavanja postrojenja uslovima ovog zakona (za postojeća postrojenja).

Nadležni organi za izdavanje dozvola su: Ministarstvo nadležno za poslove zaštite životne sredine, pokrajinski organ nadležan za poslove zaštite životne sredine, i organ jedinice lokalne samouprave nadležan za poslove zaštite životne sredine. Nadležnost je podeljena shodno Zakonu o planiranju i izgradnji i nadležnostima organa datim tim zakonom za izdavanje dozvola ili odobrenje za izgradnju i početak rada.²⁰ Nadležni organi dužni su da obezbede da se dozvola revidira u slučajevima: zagađenja, koje prouzrokuje postrojenje, takvog značaja da je potrebno izvršiti reviziju postojećih GVE; opasnosti da zagađenje prouzrokuje štetu po životnu sredinu ili zdravlje ljudi; suštinske promene u BAT, koja omogućava značajno smanjenje emisija; promene u zahtevima, koji se odnose na bezbednost u radu postrojenja; izmene u propisima o zaštiti životne sredine.

Sledeći zahtev adresatima, za nova postrojenja, za koja se zahteva integrisana dozvola je da moraju obavezno da primenjuju BAT. Sa druge strane, postojeća postrojenja, koja u vreme podnošenja zahteva za izdavanje dozvole ne ispunjavaju BAT uslove, prilažu program mera prilagođavanja rada propisanim uslovima. BAT predstavljaju značajan kategorijalni i funkcionalni, ujedno i ciljni (postrojenja moraju biti usaglašena sa BAT) element IPPC dozvole. Najbolje tehnike su one čijom primenom se dostiže nivo emisija ispod propisanih GVE i obezbeđuje niska potrošnja prirodnih dobara, a među njima dostupne tehnike su one čiji su troškovi prihvatljivi.²¹ Hijerarhija BAT pristupa podrazumeva projektovanje i vođenje procesa

²⁰ Čl. 89 Zakona o planiranju i izgradnji (bel. 3).

²¹ Da bi se značenje BAT standarda bolje približilo čitaocu, na ovom mestu će se detaljnije razraditi njegova struktura po delovima. *Najbolja* podrazumeva najefikasniji učinak u postizanju visokog opšteg nivoa zaštite životne sredine u celini, odnosno najefikasniji način za zaštitu životne sredine u celini; *Dostupna* je tehnika razvijena do stepena koji omogućava primenu u određenom sektoru industrije po ekonomski i tehnički prihvatljivim uslovima, uključujući troškove i prednosti, bilo da je u pitanju tehnika korišćena ili proizvedena u državi članici, ukoliko je pod uobičajenim uslovima dostupna operateru; *Tehnika* podrazumeva i tehnologiju koja se koristi i način na koji je postrojenje projektovano, izgrađeno, održavano, na koji funkcioniše i prestaje sa korišćenjem, odnosno zatvara se. Za dalju raspravu konsultovati primenu BAT standarda u kontroli zagađenja vazduha C. Cafaro/P. Ceci/L. De Giorgi, Effects of IPPC Permits on Ambient Air Quality, *International Journal of Environmental, Chemical,*

na takav način da minimizuje emisije u vazduh, vodu i zemljište, spreči i minimizuje nastajanje otpada i minimizuje potrošnju energije i sirovina; zamenu goriva, sirovina i hemikalija sa onima koje predstavljaju manju opasnost po životnu sredinu; i minimiziranje/smanjenje uticaja na životnu sredinu optimizacijom kontrole procesa, održavanjem i upotrebom efikasnih tehnologija koje sprečavaju zagađenje.

Lista postrojenja koja podležu Zakonu o IPPC sačinjena je prema kategoriji delatnosti u skladu sa nomenklaturom Zakona. Nomenklatura se sastoji od tri dela: naziv preduzeća, grad u kome se nalazi, kapacitet postrojenja. Na listi I nalaze se postrojenja koja podležu Zakonu, a na listi II mala i srednja preduzeća koja bi mogla da podležu Zakonu. Sektori koji se mogu kvalifikovati za izdavanje integrisane dozvole u Srbiji su: gasifikacija, likvefakcija, prerada nafte, rafinerije mineralnih ulja i gasa, energetika, metalurgija, hemijska industrija, proizvodnja hrane, poljoprivreda, itd. Prema preliminarnoj listi postojećih postrojenja za koja se izdaju integrisane dozvole, u Republici Srbiji postoji 196 postrojenja, i to: energetski sektor - 32 postrojenja; proizvodnja i prerada metala - 21 postrojenje; mineralna industrija - 28 postrojenja; hemijska industrija - 12 postrojenja; upravljanje otpadom - 8 postrojenja; ostale aktivnosti - 95 postrojenja. Od ukupno 196 postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole podneto je ukupno 166 zahteva, s tim da je do kraja 2014. godine u Republici Srbiji izdato 10 integrisanih dozvola od kojih su 3 izdate na republičkom, 5 na pokrajinskom i 2 na nivou jedinica lokalne samouprave.²² Postojeća postrojenja su dužna da pribave dozvolu do 2015. godine. Jedna od prvih dozvola, izdata na pokrajinskom nivou, bila je u okviru hemijske industrije.²³

3. Problemi primene Zakona o IPPC u praksi društveno-ekonomskog sistema Republike Srbije

3.1. Uopšteno

Kao što je dosada konstatovano, Srbija je dostigla visok nivo transpozicije IPPC Direktive, usvajanjem posebnog Zakona od 2004. godine, koji je praćen usvajanjem drugih pratećih zakona i propisa u vezi sa IPPC i posebnim pitanjima koja se tiču životne sredine u 2009. godini, i stoga je, osim nekih manjih aspekata, pravni okvir prilično sveobuhvatan.²⁴ Međutim, ovako izolovano

Ecological, Geological and Geophysical Engineering, 2/2015, s. (96 i dalje) 98. V. i uporedni prikaz primene BAT standarda u zemljama EU i SAD, u kome se ističe da postoje veoma velike varijacije među pojedinim članicama EU u pogledu rezultata procesa standardizacije prema BAT, koje se ogledaju u različitim nivoima emisije, pri čemu su ti nivoi i do tri puta veći od onih u SAD-u, A. Gouldson/A. Carpentera/S. Afionisa, Environmental leadership? Comparing regulatory outcomes and industrial performance in the United States and the European Union, *Journal of Cleaner Production*, 1/2015, s. (278 i dalje) 285.

²² Preliminarna lista je regulisana Uredbom o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola, Sl. gl. RS 84/05.

²³ Dobitnik je bila kompanija *Duochem* iz Nove Pazove koja se bavi proizvodnjom osnovnih proizvoda za zaštitu bilja i biocida, Dodeljena prva IPPC dozvola za zaštitu životne sredine, <http://staklenozvano.rs/?p=7913>, očitavanje 15. 10. 2015.

²⁴ Pravni okvir IPPC Direktive u Srbiji sastoji se u sledećem: Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine (Sl. gl. RS 135/04); Pravilnik o sadržini i načinu vođenja registra izdatih integrisanih dozvola (Sl. gl. RS 69/05); Pravilnik o sadržini i izgledu integrisane dozvole (Sl. gl. RS 30/06), Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu popunjavanja zahteva za izdavanje integrisane dozvole (Sl. gl. RS 30/06), Uredba o vrstama, aktivnostima i postrojenjima za koje se izdaje integrisana dozvola (Sl. gl. RS 135/04), Uredba za određivanje kriterijuma za određivanje najbolje dostupnih tehnika, za primenu standarda kvaliteta, kao i za određivanje graničnih vrednosti

posmatrana, pozitivna ocena pravnog okvira gubi na relevantnosti, s obzirom da svaki pravni okvir svoje delovanje ostvaruje u neposrednim uslovima društveno-ekonomskog sistema u kome je važeći, a upravo u neadekvatnosti postavljenog pravnog okvira prema društveno-ekonomskim uslovima se i ogledala do sada najveća mana praktične primene IPPC. Takođe, pravni okvir određenog polja društvenih odnosa neminovno se susreće sa uzajamnim delovanjem drugih pravnih režima koji regulišu srodne društvene odnose. U tim uzajamnim delovanjima, nastali su problemi koji su posledica neuviđavnosti zakonodavca prilikom sastavljanja pravnog okvira, njegove neosetljivosti za pitanja međusobne usklađenosti propisa jednog istog pravnog sistema. Prema tome, može se na početku istaći, da su glavni izazovi u ovoj oblasti, kako za državnu upravu tako i za industriju, uglavnom vezani za nepotpuno nacionalno zakonodavstvo u vezi sa ovom specifičnom oblašću, neusklađenost zakonodavstva i nekompletnu dokumentaciju dostavljenu od strane operatera kao deo procesa podnošenja zahteva za integrisane dozvole, i nedovoljno iskustvo sa korišćenjem BREF²⁵ dokumenata i selekcijom BAT (Najboljih mogućih praksi).

3.2. Problemi u sektorima industrije koji se uređuju IPPC dozvolom

U industriji minerala na preliminarnom spisku nalaze se 28 postrojenja čiji rad treba prilagoditi zahtevima IPPC Direktive. Srbija raspolaže značajnom sirovinskom bazom mineralnih sirovina (magnezijum, dolomit, krečnjak, kvarc, azbest, vatrostalna i keramička glina, itd.), a industrija prerade nemetala ima vrlo dugu tradiciju, konstantan obim proizvodnje i zaposlenost. IPPC postrojenja mineralne industrije skoncentrisana su u Beogradu, i još četiri okruga: šumadijski, južnobački, mačvanski i južnobanatski. Preduzeća industrije građevinskog materijala su uglavnom privatizovana. Neka preduzeća su posle obavljene privatizacije od strane velikih inostranih kompanija, značajno uredila uslove rada i smanjila emisije zagađujućih materija, a to se pre svega odnosi na cementnu industriju koja je prva pokrenula proces izdavanja integrisanih dozvola u Srbiji.²⁶

U proizvodnji stakla i proizvoda od stakla, postoje veliki potencijali za reciklažu. Proizvodnja cementa i kreča su posebno energetske zahtevne. Postoje mogućnosti da se, alternativnim gorivima i sagorevanjem otpada iz drugih industrijskih grana, poveća energetska efikasnost. Ovo treba izvoditi isključivo kroz primenu najboljih raspoloživih tehnika (BAT). Alternative fosilnim gorivima mogu doprineti smanjivanju emisija štetnih materija. Energetska i sirovinska efikasnost u industriji nemetala je relativno niska. Vrlo je visok nivo stvaranja industrijskog otpada po jedinici proizvoda. Mali broj preduzeća je uveo sistem upravljanja zaštitom životne sredine (ISO 14001). Skladištenje industrijskog i opasnog otpada je ozbiljan problem. Nedovoljno je i neadekvatno praćenje emisija zagađenja. Nema adekvatnih tehnologija i postrojenja za smanjenje zagađenja.²⁷

emisije u integrisanoj dozvoli (Sl. gl. RS 84/05), Uredba o sadržini programa mera prilagodavanja rada postojećeg postrojenja ili aktivnosti propisanim uslovima (Sl. gl. RS 84/05), Uredba o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola (Sl. gl. RS 84/05), Uredba o utvrđivanju programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole (Sl. gl. RS 108/08).

²⁵ BREF (ili REF) je skraćenica od „BAT reference documents“, a znači da je dokument zvanično usvojila Evropska komisija prema IPPC direktivi ili da ju je objavila Evropske komisije prema IED direktivi, više na <http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>, očitavanje 15. 10. 2015.

²⁶ Up. podatke iz Preliminarne liste (bel. 22).

²⁷ Preliminarna lista (bel. 22).

U energetsom sektoru identifikovana su 32 IPPC postrojenja. Termolektrane u Obrenovcu, Kolubari i Kostolcu i pored značajnih ulaganja poslednjih godina, u ugradnju elektrofiltera i kontinualnog merenja emisije, još su veliki zagađivači. Očekuju se veća investiciona ulaganja u postrojenja za odsumporavanje, koja bi značajno smanjila emisije SO₂, što je predstavljeno i u Zelenoj knjizi Elektroprivrede Srbije (2009).²⁸

U industriji proizvodnje i prerade metala za 21 postrojenje treba pribaviti integrisanu dozvolu. Rudnici i prerada antimona, olova, cinka i bakra predstavljaju rizik po životnu sredinu i prekogranično zagađenje. Industrija metala je delom privatizovana, a ulaganja u poboljšanje tehnologije i čišću proizvodnju se tek očekuju. Proizvodnja čelika u značajnoj meri koristi sekundarne sirovine i sporedne proizvode. Ipak, pri proizvodnji čelika nastaju velike količine otpadnih gasova, te se ovo, kao i pitanja industrijskih otpadnih voda i degradacija zemljišta, moraju rešiti primenom čistih tehnologija i najboljih raspoloživih tehnika.²⁹

U hemijskoj industriji, 12 postrojenja je identifikovano za integrisanu dozvolu. Hemijska industrija je važna industrijska grana u Srbiji, čiji su prihodi, zaposlenost, izvoz i uvoz značajni. Izuzev nekoliko dobro organizovanih i uspešnih kompanija u ovom sektoru, u većini slučajeva nedovoljna je energetska i sirovinska efikasnost, visok nivo stvaranja industrijskog otpada po jedinici proizvoda, dotrajalost postrojenja i nepostojanje adekvatnih tehnologija i postrojenja za smanjenje zagađenja ili mera za redukciju stvaranja otpada na izvoru stvaranja. Izražen je problem neadekvatnog upravljanja, posebno skladištenja, industrijskog opasnog otpada, kao i skladištenje sirovina i proizvoda, što je delimično uzrokovano i još uvek sistemski nerešenim pitanjem opasnog otpada u Srbiji.³⁰

Za 8 postrojenja za upravljanje otpadom (odlaganje ili ponovno iskorišćenje, spaljivanje) treba pribaviti integrisanu dozvolu. Ipak, u ovoj grupi najveći broj čine javna komunalna preduzeća kojima predstoji proces svojinske transformacije, kao i jedan broj deponija. Nijedna deponija u Srbiji ne odgovara u potpunosti svim zahtevima evropskih standarda, a postoji i veliki broj divljih smetlišta. 2009. godine donet je novi Zakon o upravljanju otpadom,³¹ a 2010. Nacionalna strategija upravljanja otpadom za period od 2010-2019. godine.³² Za obavljanje jedne ili više delatnosti u oblasti upravljanja otpadom (sakupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje) Zakonom je predviđena obaveza za ove subjekte da pribave dozvolu za upravljanje otpadom. Nadležni organ će u dozvoli utvrditi obavezne mere za postupanje sa otpadom. Zakonom je uređeno i postupanje sa posebnim tokovima otpada (istrošene baterije i akumulatori, gume, otpadna vozila, otpadna ulja, električni i elektronski otpad, PCB otpad, POPs otpad, otpad koji sadrži azbest i dr.). Za tretman otpada pored pribavljanja dozvole, zakon propisuje i obavezu primene BAT. Za postrojenja čija je delatnost upravljanje otpadom, za koja se izdaje integrisana dozvola, propisana je obaveza za operatere da izrade Plan postrojenja za upravljanje otpadom. Plan upravljanja otpadom prilaže se uz zahtev za izdavanje integrisane dozvole. Ovaj plan ažurira se redovno, svake tri godine.

²⁸ JP Elektroprivreda Srbije, *Zelena knjiga Elektroprivrede Srbije*, Beograd 2009, ss. 81-85.

²⁹ Preliminarna lista (bel. 22).

³⁰ Preliminarna lista (bel. 22).

³¹ Sl. gl. RS 36/09.

³² Sl. gl. RS 29/10.

U okviru ostalih aktivnosti identifikovano je 95 postrojenja iz različitih grana industrije, poljoprivrede i prehrambene industrije. Ovde su kao, veliki zagađivači, identifikovane klanice, farme svinja i pilića, mlekare i pivare, proizvodnja ambalaže, proizvodnja papira i kartona i dr.³³

3.3. Generalni problemi operatera postrojenja koja podležu Zakonu o IPPC

Postupak pripreme zahteva za dozvolu za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađenja životne sredine jednog postrojenja ili fabričkog kompleksa je dovoljno složen da stvara brojne probleme, čak i tokom same pripreme dokumentacije za zahtev za IPPC. Problemi koji su se javljali na početku primene IPPC Direktive u Srbiji, poticali su od činjenice da je primena BAT bila na početnom nivou usled nedostatka finansijskih sredstava, prouzrokovanog dugim periodom tržišne izolacije.³⁴ Takođe, problem se video i u nedostatku dovoljno kompetentnog kadra na svim nivoima nadležnosti za izdavanje integrisanih dozvola, što je zahtevalo permanentnu obuku od strane stranih eksperata: obuku kadrova na nivou republike, pokrajine i lokalne samouprave.³⁵ Nisu postojale zakonski propisane GVE za vode i vazduh, shodno zahtevima ovog Zakona, kao ni dovoljan broj akreditovanih laboratorija za praćenje emisija u vazduh, vodu i zemljište, a ni adekvatan katastar zagađivača na teritoriji Srbije.

Sa tačke gledišta ministarstva nadležnog za poslove životne sredine, prema saznanjima autora ovog članka, ključni problemi sastojali su se u znatno redukovanim vremenskim rokovima, nedostatku institucionalnih kapaciteta, zatim u činjenicama da proces usaglašavanja neophodne nacionalne regulative još traje, da je nedovoljno razvijena ekološka svest operatera, kao i u tome da je većina postojećih postrojenja u postupku legalizacije, privatizacije, rešavanju imovinsko-pravnih odnosa i da ne poseduje potrebne saglasnosti.

Uslovi koje Zakon o IPPC, zajedno sa pratećim pravilnicima i uredbama, postavlja pred operatere kako bi se njihovo poslovanje, odnosno funkcionisanje uskladilo sa zakonskom regulativom u Srbiji, često dovode do poteškoća kada je reč o ispunjavanju tih uslova, usled nejasne definisanosti. Dešava se da u toku pribavljanja potrebne dokumentacije za izradu zahteva za IPPC, operateru nedostaju druge dozvole, kao što su građevinska, upotrebna ili vodna, jer je procedura za njihovo dobijanje prilično duga, pa nastaje pat-pozicija.

Stručnjaci iz ove oblasti su svojevremeno sastavili upitnik koji su distribuirali brojnim operaterima sa kojima su saradivali u konsultantskom svojstvu.³⁶ Rezultati ankete govore da je u početku primene IPPC Direktive u Srbiji retko koji operater IPPC postrojenja bio svestan postojanja Zakona o IPPC, kao i činjenice da podleže tom zakonu i da je neophodno da podnese zahtev za integrisanu dozvolu, kako bi mogao da nastavi nesmetano funkcionisanje i poslovanje u Srbiji. Stoga je nadležno ministarstvo, zajedno sa ostalim nadležnim organima i uz pomoć Privredne komore Srbije, putem seminara i različitih načina obaveštavanja, obaveštavalo postrojenja sa preliminarnog spiska o njihovim zakonskim obavezama u pogledu podnošenja

³³ Preliminarna lista (bel. 22).

³⁴ A. Radisavljević/Z. Isoski/S. Spasić, Problemi postrojenja prilikom izrade zahteva za dozvolu za integrisano sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine (IPPC), stručna analiza za potrebe kompanije Aurora Green d.o.o, Beograd, <http://auroragreen.rs/wp-content/uploads/2012/06/Problemi-postrojenja-prilikom-izrade-zahteva-za-dozvolu-za-IPPC.pdf>, očitavanje 15. 10. 2015, s. 4.

³⁵ Radisavljević/Isoski/Spasić (bel. 34), s. 4.

³⁶ Radisavljević/Isoski/Spasić (bel. 34), s. 4.

zahteva za IPPC dozvolu i roku za ispunjavanje tih obaveza.³⁷ Prve informacije da su prepoznati kao IPPC postrojenja i o predstojećim obavezama iz ove oblasti, većina anketiranih operatera je dobijala od Privredne komore Srbije u vidu obaveštenja da su stavljeni na preliminarni spisak operatera sa rokom za predavanje zahteva. Kasnije je i nadležno ministarstvo rešenjem nalagalo operateru da, u zadatom roku, ispuni svoju zakonsku obavezu i preda zahtev za integrisanu dozvolu.³⁸ Operateri su, dakle, prve informacije o integrisanoj dozvoli, odnosno o dinamici podnošenja zahteva, kao i dokumentaciji koja se prilaže uz zahtev za dozvolu, dobijali na seminarima. S druge strane, operateri koji nisu bili u prilici da prisustvuju takvim seminarima, upravo iz tog razloga što su bili uskraćeni za detaljnije tumačenje propisa, bili su suočeni sa većim preprekama u samostalnoj izradi dokumentacije za zahtev za integrisanu dozvolu. Stoga se, možda, umjesto ovakvog pristupa moglo razmisliti o izradi vodiča za operatere u oblasti IPPC dozvole, kakvi već postoje u drugim sferama regulatorne politike.

Sa prethodno iznetim je povezan problem što je tokom izrade dokumentacije dolazilo do donošenja novih zakonskih regulativa, kako u oblasti životne sredine tako i u ostalim oblastima kao što je vodoprivreda, energetika, planiranje i izgradnja, bezbednost i zaštita od požara i slično, zbog čega se menjao i sam postupak izrade dokumentacije, u cilju prilagođavanja novim propisima. Operateri su se, kako se navodi u pomenutoj anketi, sa ovim neuidavnostima državne zakonodavne strategije nosili kako su znali i umeli. Neki operateri uspevali su u izvesnoj meri da se snađu, koristeći svu moguću potrebnu dokumentaciju i literaturu koju su u datom momentu mogli da preuzmu sa interneta i zvaničnog sajta Ministarstva (zakone, pravilnike o sadržini, izgledu i načinu popunjavanja zahteva i sl.), dok su, kako tvrde, za sve ostale dileme i nejasnoće koristili pomoć angažovane stručne kuće ili konsultanta.³⁹

Autoru je poznat problem iz prakse kada je neblagovremena reakcija rukovodstva na zakonsku obavezu preduzeća da pripremi dokumentaciju za IPPC zahtev, dovela do procepa između kratkog roka za dostavu dokumentacije i njene obimnosti. Opet, krivac je bila neusklađenost u radu organa državne uprave različitog nivoa, s obzirom da je u ovom, ali verovatno i u drugim sličnim slučajevima, postojala suprotnost zahteva nadležnog republičkog i pokrajinskog organa za poslove životne sredine, usled njihovog različitog tumačenja zakona.

Iz ankete koju su sprovedeli citirani autori, proizlazi još jedna važna prepreka, koju je većina anketiranih operatera naznačila, a to je određivanje najbolje dostupnih tehnika.⁴⁰ Problem je, pre svega, u jezičkoj barijeri, jer su BREF dokumenti na engleskom jeziku, a zatim i u njihovoj

³⁷ Privredna komora Srbije - Odbor za zaštitu životne sredine i održivi razvoj - u saradnji sa Ministarstvom životne sredine i prostornog planiranja, i uz podršku Pokrajinskih, Regionalnih privrednih Komora i Komore Beograda, kao i Pokrajinskog sekretarijata za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, tokom 6 meseci (novembar 2008 - april 2009) realizovala je prvu fazu Programa „Sprovođenje propisa o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine – postupak dolaska do integrisane dozvole“, vidi više kod Lj. Stanković/D. Stokić./V. Božanić, Integrisani sistem prevencije i kontrole zagađivanja životne sredine – primena IPPC direktive u Srbiji, 2nd International Scientific Conference on Waste Management, Tara, 14–17. 10. 2009, s. (1 i dalje) 4. Autor na istoj strani navodi dobar primer ovakvog stanja u slučaju prvog kontakta jednog operatera iz mineralne industrije sa ovom oblašću koji je izgledao tako što mu je nadležni organ postavio pitanje o veličini i kapacitetu postrojenja u cilju opredeljivanja istog po pitanju kategorije IPPC postrojenja.

³⁸ Radisavljević/Isoski/Spasić (bel. 34), s. 6.

³⁹ Radisavljević/Isoski/Spasić (bel. 34), s. 8. Tako se jedan od anketiranih operatera IPPC postrojenja iz Vojvodine konsultovao, konkretno, sa zaduženom osobom za IPPC u pokrajinskom organu zaduženom za poslove životne sredine radi rešavanja dilema u pogledu IPPC zahteva.

⁴⁰ Radisavljević/Isoski/Spasić (bel. 34), s. 10.

obimnosti. Taj problem vodi do kompleksnosti izrade Programa mera prilagođavanja rada postojećeg postrojenja propisanim uslovima, jer se isti radi upravo prema preporukama odgovarajućeg BREF. Ova prepreka je još jedan od razloga za angažovanje stručne kuće ili konsultanata. Pomoć konsultanata - inženjera tehnologije, kada je reč o tumačenju BAT, bila je od krucijalnog značaja za operatere, odnosno za izradu Programa mera za njihova postrojenja, jer je bilo neophodno analizirati čitav BREF dokument koji se odnosi na industrijsku aktivnost operatera, sagledati sve aspekte tehnološkog procesa koji operater obavlja, uočiti nedostatke koji se eventualno javljaju, u najvećoj meri na osnovu merenja emisija koja su obavile akreditovane laboratorije, usvojiti adekvatne preporuke odgovarajućeg BAT i sve to uklopiti u tzv. akcioni plan.⁴¹

Problem koji su listom svi anketirani operateri naveli je dobijanje ili obnavljanje vodne dozvole.⁴² Naime, pored ostalih, uz zahtev za dobijanje IPPC dozvole je neophodno priložiti i vodnu dozvolu. Po Zakonu o vodama,⁴³ procedura dobijanja vodne dozvole jeste uistinu komplikovana i dugotrajna. U slučaju posmatranih operatera, ona zahteva obavljanje istražnih radova i elaborat o utvrđenim i razvrstanim rezervama podzemnih voda zbog korišćenja sopstvenih bunara. Takođe, za potrebe izdavanja vodne dozvole za objekte i radove za koje je već izdata vodna saglasnost ili vodna dozvola, mora se priložiti veliki broj dokumenata koji oduzimaju dosta vremena i resursa, između ostalog i: izveštaj komisije o izvršenom tehničkom pregledu objekta, glavni projekat ili projekat izvedenog objekta i izvod iz glavnog projekta ili projekta izvedenog objekta. Ako se, pak, zahteva izdavanje vodne dozvole za objekte za koje je izdata upotrebna dozvola, a nije izdata vodna saglasnost, mora se priložiti i: upotrebna dozvola, izveštaj javnog vodoprivrednog preduzeća o spremnosti objekta za izdavanje vodne dozvole, glavni projekat ili projekat izvedenog objekta i izvod iz glavnog projekta ili projekta izvedenog objekta. S obzirom da upotrebnoj dozvoli prethodi građevinska dozvola, u praksi se javljaju slučajevi da su postojeći objekti u kojima se sada odvijaju proizvodni procesi stari i do sto godina, da je izvršena rekonstrukcija, dogradnja ili prenamena, a da u procesu privatizacije nije dobijena kompletna dokumentacija i da je bilo potrebno raditi projekte izvedenog objekta i ući u proceduru legalizacije objekta, a onda se tek ustanovilo da nisu rešeni ni imovinsko-pravni odnosi na nekoj od katastarskih parcela. Za sve pobrojane aktivnosti su potrebna finansijska sredstva kao i dodatni vremenski rok. Možda bi neko kompromisno rešenje u praksi u ovakvim slučajevima moglo da bude da se dogovori sa nadležnim ministarstvom da se zahtev preda, uprkos nedostatku vodne dozvole, ali da se kao neka vrsta obezbeđenja priloži dokaz da je postrojenje ušlo u proceduru izdavanja te dozvole, jer je sličan vremenski period potreban za izdavanje vodne i IPPC dozvole.

Objektivni uslovi poput vladajuće privredne krize u Republici Srbiji, utiču na pogoršavanje problema. Među aktivnim postrojenjima brojna su ona sa finansijskim teškoćama, što znatno usporava izradu projekata koji bi bili adekvatan odgovor na izvesne zahteve Zakona o IPPC. Na sajtu konsultantske kuće za poslove ekološkog menadžmenta „Aurora Green“ iz Beograda, mogu se pronaći informacije o iskustvima ovih eksperata u pogledu ekonomskih teškoća njihovih klijenata – operatera prilikom izrade projekata. Konkretno, klijent je kasnio sa predajom projekta sanacije interne deponije nadležnom ministarstvu zbog potrebe investiranja u njih, jer se nalazi u

⁴¹ Radisavljević/Isoski/Spasić (bel. 34), s. 11.

⁴² Radisavljević/Isoski/Spasić (bel. 34), s. 12.

⁴³ Sl. gl. RS 30/10.

nezavidnoj ekonomskoj situaciji i nema dovoljno finansijskih sredstava da ispuni uslove zadate projektom.⁴⁴

4. Izmene i dopune Zakona o IPPC u svetlosti iznetih problema

U predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o IPPC predlagač ističe da je razlog podnošenja predloga „obezbeđivanje usklađenosti određenih zakonodavno-pravnih rešenja sa primenom u praksi“.⁴⁵ Predlagač ukazuje na sledeću činjenicu koja je stvarala probleme u praksi, naime, u postupku pribavljanja integrisane dozvole za nova postrojenja, da bi operater nadležnom organu za izdavanje integrisane dozvole predao uredan zahtev, potrebno je da uz njega podnese i određenu dokumentaciju definisanu čl. 9 Zakona o IPPC, u kojem se pored ostalog navodi da su potrebni i: rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine ili drugih parametara u toku trajanja probnog rada, kao i izveštaj o poslednjem tehničkom pregledu koji organ nadležan za izdavanje upotrebne dozvole dobija od komisije za tehnički pregled objekta sedam dana pre donošenja upotrebne dozvole.⁴⁶ To navodi na zaključak da postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole imaju kompletan zahtev za njeno izdavanje u trenutku kada im se izda upotrebna dozvola od strane nadležnog organa. U tom trenutku, za postrojenje je završen i probni rad. Međutim, navodi dalje predlagač, kako postrojenje ne može početi sa radom pre pribavljanja integrisane dozvole, a kako je za izdavanje integrisane dozvole potrebno sprovesti propisanu zakonsku proceduru koja traje do 240 dana, to znači da operater prekida sa radom i u slučaju kada su rezultati merenja činilaca životne sredine u toku trajanja probnog rada pokazali da su u skladu sa propisanim dozvoljenim vrednostima.⁴⁷ Upravo imajući u vidu da to ima negativan uticaj na rad samih postrojenja, jer su u nekim slučajevima potrebni i dodatni troškovi kao i vreme za ponovno pokretanje postrojenja, kao i negativan uticaj na odluke o ulaganjima budućih investitora sačinjen je predlog izmena i dopuna ovog zakona.

Ostali ciljevi koje predlagač navodi su: usklađivanje odredaba Zakona o IPPC koje se odnose na početak rada postrojenja koja su u obavezi da pribave integrisanu dozvolu u skladu sa Zakonom o planiranju i izgradnji kako bi se omogućio kontinuitet u radu postrojenja; zatim omogućavanje operaterima da podnesu uredan zahtev za pribavljanje integrisane dozvole propisan zakonom (pribavljanje i kompletiranje dokumentacije uz zahtev za izdavanje integrisane dozvole); obezbeđivanje nadležnom organu odgovarajućeg stepena dinamike rešavanja po podnetim zahtevima za izdavanje integrisane dozvole, odnosno postrojenja za koja će Republika Srbija pregovarati tranzicione periode sa EU; preciziranje shodne primene Zakona o opštem upravnom postupku,⁴⁸ na pitanja pokretanja, vođenja i okončanja postupka izdavanja integrisane dozvole, koja nisu uređena ovim zakonom.⁴⁹

⁴⁴ May 21st 2014 – Documentation for obtaining integrated permit submitted to rendering plant “Energo-Zelena” <http://auroragreen.rs/en/21-05-2014-predata-dokumentacija-za-ishodovanje-integrisane-dozvole-kafileriji-energo-zelena/>, očitavanje 15. 10. 2015.

⁴⁵ Tekst predloga dostupan na http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/236-15%20-%20lat.pdf, očitavanje 15. 10. 2015, s. 3.

⁴⁶ Predlog (bel. 45), s. 3.

⁴⁷ Predlog (bel. 45), s. 3.

⁴⁸ Sl. 1. SRJ 33/97 i 31/01 i Sl. gl. RS 30/10.

⁴⁹ Predlog (bel. 45), s. 3.

Konačno, izmene i dopune produžavaju rokove u okviru kojih se podnose zahtevi za izdavanje integrisane dozvole po vrstama aktivnosti postojećih postrojenja.⁵⁰ Ovi rokovi su na osnovu Zakona o IPPC i Uredbe o utvrđivanju Programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole varirali u zavisnosti od vrste aktivnosti od novembra 2009. do marta 2014. godine. Sada je taj rok produžen do 31. decembra 2020. godine. Predlagač obrazlaže da je duži rok za izdavanje integrisane dozvole, posebno tranzicioni period za postojeća postrojenja za usaglašavanje sa IPPC uslovima opravdan nakon sticanja statusa kandidata Republike Srbije za članstvo EU, odnosno predstojećih pregovora sa EU sa stanovišta dobijanja dužeg tranzicionog perioda za prilagođavanje postojećih postrojenja zahtevima IPPC direktive.⁵¹

Sumirano, predloženim rešenjima, koja su u integralnom obliku usvojena,⁵² preciziraju se slučajevi kada rad novih postrojenja može da započne pre dobijanja integrisane dozvole, odnosno nakon probnog rada a najduže još 240 dana, pod uslovom da su u toku trajanja probnog rada svi rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine u skladu sa propisanim dozvoljenim vrednostima i da to potvrđuje nalaz komisije za tehnički pregled postrojenja; omogućava se operaterima koji su podneli zahtev za izdavanje integrisane dozvole da kompletiraju taj zahtev rezultatima merenja zagađenja životne sredine u toku probnog rada i nalazom komisije za tehnički pregled; stiču se proceduralni uslovi da nadležni organ u zakonskom roku izda integrisanu dozvolu, na osnovu urednog zahteva operatera; precizira se shodna primena Zakona o opštem upravnom postupku na pitanja pokretanja, vođenja i okončanja postupka izdavanja integrisane dozvole, koja nisu uređena ovim zakonom; precizira se dinamika izdavanja integrisane dozvole koja obezbeđuje nadležnom organu da integrisanu dozvolu izda za postrojenja i aktivnosti najkasnije do 31. decembra 2020. godine.

Ove izmene i dopune nesumnjivo imaju pozitivan uticaj na operatere novih postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola, jer jasno utvrđuju uslove rada postrojenja u periodu razmatranja zahteva u toku probnog rada, odnosno nakon probnog rada u narednih 240 dana do izdavanja integrisane dozvole, a takođe i na nadležni organ za izdavanje dozvole, jer preciziraju dinamiku izdavanja integrisanih dozvola kojom se nadležnom organu obezbeđuje racionalan i opravdan period vremena za izdavanje dozvole.

Pored ovih pozitivnih odlika izmena i dopuna, mogu se izneti i zamerke. Bode oči da predlagač izmena i dopuna nije uzeo u obzir neusklađenost Zakona o IPPC sa Zakonom o vodama, o kojoj je bilo reči u odeljku 3.2. Tamo je iznet predlog kompromisnog rešenja u praksi koje bi se sastojalo u dogovoru sa nadležnim ministarstvom da se zahtev za izdavanje integrisane dozvole preda, uprkos nedostatku vodne dozvole, ali da se kao neka vrsta obezbeđenja priloži dokaz da je postrojenje ušlo u proceduru izdavanja iste, jer je sličan vremenski period potreban za izdavanje vodne i IPPC dozvole. Naravno da bi veću pravnu sigurnost unelo zakonsko regulisanje ovog spornog pitanja. Ovako je sve prepušteno praksi i diskreciji nadležnog organa. Ostale zamerke su samo posredno povezane sa predlogom. Naime, pitanje je da li je u uslovima privredne krize, i dalje prisutnog manjka kapaciteta državne administracije za primenu ovako tehnički složenih propisa, neobučenosti samih operatera za primenu komplikovanih BREF procedura i njihove generalne neobaveštenosti o obavezama na osnovu IPPC, čak i produženi rok do 2020. godine dovoljan da se ceo posao registracije završi. Čini se da se opet ponavlja slična greška koja mori

⁵⁰ Predlog (bel. 45), ss. 5-6.

⁵¹ Predlog (bel. 45), s. 6.

⁵² Za izvor novog, izmenjenog i dopunjenog teksta Zakona o IPPC vidi Sl. gl. RS 25/2015 (bel. 2).

sve translacije evropskog zakonodavstva u Republici Srbiji, žuri se više nego što se u realnosti mora, pravo ide daleko ispred realne društveno - ekonomske podloge. U takvim okolnostima, postavlja se pitanje da li su izmene i dopune zakona mera koja može samostalno da reši problem primene u praksi načela integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja?

5. Zaključak

Integrisano sprečavanje i kontrola zagađenja životne sredine jedan je od suštinskih instrumenata postizanja cilja održivog razvoja, što je prepoznato na međunarodnom nivou, uporednim zakonodavstvom i propisima na nivou EU. Republika Srbija u normativnom pogledu ne zaostaje za normativom evropskog zakonodavstva jer je u potpunosti implementirala Direktivu o IPPC jednim sveobuhvatnim i dobro napisanim zakonom i pratećim uredbama. Ono što opterećuje primenu ovog instituta u praksi, međutim, jeste neusklađenost ove normative sa drugim propisima koji su neophodni za njegovu primenu, poput Zakona o planiranju i izgradnji, Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o vodama. Takođe, nedovoljni kapaciteti državne administracije nadležne za sprovođenje ove normative u život, privredne teškoće sa kojima se adresati normative, operateri postrojenja, suočavaju u uslovima duboke ekonomske krize, generalna tehnička složenost normative i neobaveštenost adresata o sopstvenim obavezama, kratkotrajni rokovi predviđeni za implementaciju normative neusklađeni sa realnim mogućnostima prilagođavanja privrede, uzeti ukupno, doveli su do teškoća u ostvarenju cilja sprečavanja i kontrole zagađenja, parališući primenu zakona. U tom smislu, usvojene izmene i dopune su dobrodošle da olakšaju makar ovu normativnu neusklađenost, međutim, kao što je pokazano, ni te izmene i dopune nisu u potpunosti pokrile domen neusklađenosti, ostavljajući van dometa Zakon o vodama. Sa druge strane, produženi rokovi za implementaciju normative pomoći će da se neki od nedostataka društveno - ekonomske osnove za primenu Zakona o IPPC u Republici Srbiji vremenom ublaže, ali i dalje stoji surova činjenica da je u periodu primene Zakona pre izmena i dopuna, od 2004 - 2014, od predviđenih 196 postrojenja samo 10 dobilo integrisanu dozvolu. Punih deset godina, dakle, da bi se svega 5,1% zahteva rešilo. Za 30 postrojenja zahtev još nije ni predat. Do 2020. godine ima još 5 godina: da li je realno očekivati da se stvari sada tako naglo ubrzaju?

Na kraju, mišljenja sam da je na normativnom planu, u pogledu ostvarenja integrisanog sprečavanja i kontrole zagađenja životne sredine urađeno gotovo sve što se moglo. Ostaje jedino manji problem neusklađenosti normative sa Zakonom o vodama, ali će se i to nekako u praksi prevazići, iako je naravno poželjnije da je zakonodavac imao i taj problem u vidu. Ono što može da koči dalji napredak IPPC u praksi jeste neusklađenost realne društveno - ekonomske osnove sa pravnom nadgradnjom. Dešava se situacija da Republika Srbija svoje obaveze prema evropskom zakonodavstvu pretpostavlja obavezama prema realnostima društveno-ekonomskog života, što stvara paradoksalnu situaciju da propisi koji imaju za cilj podršku privrednoj inicijativi, pojavi novih privrednih subjekata na tržištu i jačanju tržišne konkurencije, tu istu inicijativu zbunjuju, pojavu novih subjekata obeshrabruju, što u krajnjoj liniji dovodi do slabljenja tržišne konkurencije.