

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за закључивање овог међународног уговора је члан 99. тачка 4. Устава Републике Србије, по којем Народна скупштина потврђује међународне уговоре.

II РАЗЛОЗИ ЗБОГ КОЈИХ СЕ ПРЕДЛАЖЕ ПОТВРЂИВАЊЕ КОНВЕНЦИЈЕ

1. Оцена стања

Сарадња са Економском комисијом Уједињених Нација за Европу-(United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) одвија се у преко посебног тела, Виши владини саветници ЕЦЕ за проблеме заштите животне средине и водних ресурса у оквиру кога се дефинише политика и координирају активности у овој области за европске земље. Допринос у раду ове организације наша земља је дала у дефинисању опредељења и изради докумената на конференцијама у области животне средине одржаним у Даблину (1990), Бергену (1990), Добришу (1991), Луцерну (1993) и Кијеву (2003). Посебно је значајно да су у оквиру ове организације припремане и усвојене значајне конвенције у области животне средине међу којима су: Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса и Конвенција о заштити и искоришћавању трансграничних водотокова и међународних језера. Наша земља је на 5. Министарској конференцији "Животна средина за Европу" у Кијеву, Украјина (21-23. мај 2003) потписала Протокол о стратешкој процени утицаја на животну средину, као додатни протокол (35 држава потписница, заједно са ЕУ), који је усвојен уз Конвенцију о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту.

Предлог Конвенције о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, који представља резултат вишегодишњих активности виших саветника ове организације, усвојен је на четвртог заседању Виших саветника влада ЕЦЕ за проблеме животне средине и водних ресурса, одржаном од 25. фебруара до 1. марта 1991. године у Хелсинкију. На самом заседању Конвенцију је потписало 26 држава од укупно присутних 31, као и Европска заједница, сада Европска Унија. Остале земље, укључујући и тадашњу Југославију, у својим иступима су подржале Конвенцију и подвукле њен значај, и у складу са тим изјавиле да ће је накнадно потписати по спровођењу потребне процедуре за закључење Конвенције.

Конвенција је оцењена као изузетно значајан међународни акт који означава прекретницу у третирању проблема заштите животне средине у земљама ЕСЕ и у међународној сарадњи у овој области. Јединствен политички став земаља чланица ЕСЕ у вези са усвојеном Конвенцијом, као и у вези облика и модалитета будуће сарадње у области животне средине и будућих приоритетних активности Виших саветника Влада ЕСЕ за животну средину и водне ресурсе, јасно је и недвосмислено изражен кроз усаглашену заједничку министарску изјаву са четвртог заседања Виших саветника Влада ЕСЕ (25.02.-1.03.1991. у Хелсинкију) коју је подржала и прихватила и наша делегација.

Конвенција је ступила на снагу 10. септембра 1997. године, а ратификовало је 40 држава и ЕУ.

На националном плану потреба за проценом утицаја на животну средину (Environmental Impact Assessment) настала је као резултат повећане свести о нужности заштите животне средине 50-тих и 60-тих година. Постало је очигледно да многи индустријски и развојни пројекти изазивају нежељене последице у животној средини, које би се могле предупредити. Усклађивање развоја са условима и могућностима животне средине императив је садашњости и будућности. Процена утицаја на животну средину је процес идентификације, процене и објављивања могућих утицаја на животну средину предложеног пројекта, као и одређивање мера спречавања, смањивања и уклањања негативних последица. Приступ је интердисциплинаран и покрива широко подручје: утицај на ваздух, тло, воду, флору, фауну, геологију, становништво, зграде и инфраструктуру. Она је значајно средство у процесу одлучивања и предузимања мера везано за предложени пројекат, како не би дошло до нежељених последица на животну средину.

Крајем 60-тих година, због нагомиланих проблема у области животне средине, Влада САД је дошла до закључка да је потребно успоставити механизам одлучивања, који ће осигурати да се сви већи владини развојни пројекти подвргну некој врсти испитивања са становишта утицаја на животну средину. Због тога је амерички конгрес 1. јануара 1970. године прихватио закон назван "National Environmental Policy Act" (NEPA), који представља први свеобухватни законски пропис о заштити животне средине и истовремено први одређује концепт процене утицаја на животну средину.

Након што је закон прихваћен од стране америчког конгреса, многе земље света су донеле сличне законе, а процена утицаја на животну средину се почела примењивати и у оним земљама које нису донеле такве законе. Канада је земља која је следила пример САД-а и донела већ 1973. године свеобухватни пропис, који је допуњен 1977. године. У Холандији се процена утицаја на животну средину користи од средине 1970-тих, иако су законски прописи донети у 1986. години. Европска Економска Заједница је 3. јула 1985. године донела Директиву о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, које су све чланице заједнице унеле у своје законске прописе у року од три године.

При решавању проблемима заштите животне средине све земље се суочавају са потребом да отклањају наслеђена загађења и да истовремено превентивно делују и контролишу изворе нових загађења. Иако су све индустријске земље прошле или пролазе кроз ту фазу, многе од њих решавају проблеме које ствара неконтролисани привредни и економски развој. Многе земље су развиле и даље развијају интегрисани приступ управљања појединим ресурсима, какав је на пример вода, или интегрисани приступ управљању свим природним ресурсима. Смањивање штетних утицаја на животну средину промовисањем и увођењем нових технологија, контролисаном изградњом и активностима које се планирају у простору, постаје централно питање у политици заштите животне средине многих земаља. Однос економско - развојног фактора с једне стране и бриге за очувањем природних ресурса и чинилаца животне средине с друге стране основ су даљег развоја. Ови напори, иако често иницирани прописима, потичу и од самих индустријских групација и од заинтересованих удружења грађана.

Европска унија тежи уједначавању критеријума са захтевима у погледу очувања и подизања квалитета животне средине. У том циљу донете су, прихваћене и примењују се прописи о процени утицаја на животну средину (Конвенција о процени утицаја на животну средину, Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса, Конвенција о заштити и искоришћавању трансграничних водотока и међународних језера, *Директива 85/337/ЕЕЦ и 97/11/ЕЗ Савета о процени одређених утицаја јавних и приватних пројеката на животну средину*

Директиве Европске уније 85/337/ЕЕЗ и 97/11/ЕЗ, којима је успостављен општи оквир за земље чланице у питањима процене утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, чине и основни оријентир за уређивање ових питања и у европским земљама у транзицији, које су себи као политички циљ поставиле прикључење Европској унији у одређеном року. На сигуран и транспарентан систем процене утицаја на животну средину гледа се као на један од битних фактора који омогућује улагање капитала у осиромашене привреде земаља пост-социјалистичког света. Ове директиве полазе од принципа превентивне заштите животне средине, што подразумева, да се дозвола за извођење пројекта, односно активности не може издати пре него што се не процени штетан утицај на животну средину. Обавеза поступања постоји када постоји сумња да би одређени пројекат или активност могли битно утицати на животну средину, посебно због природе пројекта, његове димензије или локације.

Директиве ЕУ којима су уређена питања процене утицаја на животну средину, заснивају се на наглашеном ставу да је *најбоља политика заштите животне средине спречавање стварања загађивања или последица по животну средину на самом извору, односно пре изградње објеката или предузимања активности у животној средини*. Како су законска решења о процени утицаја на животну средину пројекта и активности у земљама Европске Уније различита, а могући значајни негативни утицаји пројеката и активности на животну средину у процесу даљег развоја разноврсни и велики, поменути директивама се обезбеђује усаглашавање националних приступа ради постизања заједничког, истоветног циља – задовољавајућег новог производних активности и жељеног нивоа заштите животне средине.

У том циљу донета је Директива 2003/35/ЕЗ од 26. маја 2003. године којом се омогућује учешће јавности у поступку давања сагласности на студију процене утицаја на животну средину и издавања интегрисане дозволе, односно мењају и допуњују одредбе директиве Савета 85/337/ЕЕЗ и 96/61/ЕЗ. Овом директивом уређено је право на правну заштиту представницима заинтересоване јавности против одлуке надлежног органа, односно покретања поступка ревизије пред редовним судом или другим надлежним органом, како би оспорили материјалноправну или процесноправну законитост одлука, чињења или нечињења на које се односе одредбе ове директиве.

Фокална тачка за спровођење конвенције у Републици је Министарство заштите животне средине Републике Србије.

2. Циљ и значај

Конвенција о процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту обавезује стране уговорнице да појединачно или заједнички предузимају све правне, административне или друге мере које проистичу из Конвенције у односу на предложене активности које могу изазвати значајне прекограничне штетне утицаје, установљавају

техничке документације и израђује се у поступку привођења простора намени и прибављања грађевинске дозволе.

Доношењем извршних прописа врши се даље усклађивање прописа у области заштите животне средине Републике Србије са прописима Европске уније, односно са захтевима из Директиве 85/337/ЕЕЗ и 97/11/ЕЗ о процени утицаја одређених јавних и приватних пројеката на животну средину, односно његова примена у пракси:

1) *Уредба о утврђивању пројеката за које је обавезна процена утицаја и листе пројеката за које се може захтевати процена утицаја на животну средину* („Службени гласник РС“, број 84/05);

2) *Правилник о садржини захтева за одлучивање о потреби израде студије утицаја и садржају захтева за одређивање обима и садржаја студије о процени утицаја на животну средину* („Службени гласник РС“, број 69/05);

3) *Правилник о садржини студије о процени утицаја на животну средину* („Службени гласник РС“, број 69/05);

4) *Правилник о садржини, изгледу и начину вођења јавне књиге о спроведеним поступцима и донетим одлукама о процени утицаја на животну средину* („Службени гласник РС“, број 69/05);

5) *Правилник о раду техничке комисије за оцену студије о процени утицаја на животну средину* („Службени гласник РС“, број 69/05);

6) *Правилник о јавном увиду, презентацији и јавној расправи студије о процени утицаја на животну средину* („Службени гласник РС“, број 69/05).

Правовремено планирање развојних активности један је од предуслова заштите животне средине. Процена утицаја ће помоћи у одлучивању на начин да у почетној фази пружи информације о последицама које на животну средину може имати предложени пројекат. Такође, процена ће помоћи настојања која се предузимају да се спрече или умање штете у животној средини. На крају, даје се потпуна слика о могућим варијантама што омогућује лакше доношење одлука. Обавеза процене утицаја на животну средину у нашој земљи, у складу са Конвенцијом, не захтева ревизију постојећег републичког законодавства и подзаконских акта који уређују ову област.

Потреба потврђивања конвенције условљена је чињеницом да су често интереси носилаца пројекта супростављени друштвеном интересу у погледу заштите и унапређивања животне средине. Да би се ускладили супротстављени интереси у области заштите и унапређивања животне средине неопходно је доследно спроводити поступак процене, начин њене верификације и осигурати увид јавности у израђени документ. Процес процене утицаја на животну средину и израда документа о процене нужно се прилагођава захтевима развоја привреде и заштите животне средине, водећи рачуна у првој фази о постојећој законској регулативи, институционалним условима, као и стручној и информацијској основи.

С обзиром на стање у развијеним земљама и потребе укључивања Републике Србије у савремене трендове у области животне средине, остваривања сарадње са суседним земљама (Румунија, Бугарска, Мађарска, Албанија) кроз размену информација о предузимању активности које подлежу процени утицаја на животну средину у прекограничном контексту, указује се на нужност да се процена утицаја на животну средину и у нашој земљи на одговарајући начин спроводи и институционализује.

Као прилог оправданости потврђивања Конвенције је и чињеница да је штетан утицај на животну средину Србије последица једним делом и прекограничног загађивања. Приступање Конвенцији створило би предуслове за добијање финансијских средстава од међународних организација за инвестиционе пројекте за изградњу нових и реконструкцију постојећих објеката у нашој земљи. То из разлога што поједине међународне финансијске институције (Светска банака, Европска инвестициона банка, Европска банка за обнову и развој) давање кредита за инвестиционе пројекте условљавају израдом процене утицаја на животну средину.

III ОСНОВНА ПИТАЊА КОЈА СЕ УРЕЂУЈУ КОНВЕНЦИЈОМ

Конвенција има 20 чланова и 7 Додатака који детаљније разрађују поједине одредбе Конвенције. Основна питања која се уређују овом Конвенцијом су:

- 1) **дефиниције**, односно значење термина који се користе (члан 1);
- 2) **опште одредбе**, којима се дефинише обавеза страна да предузимају све одговарајуће и ефикасне мере како би спречиле, смањиле и контролисале штету и прекогранични утицај предложене активности на животну средину и **општи критеријуми** за помагање и одређивање значаја активности по животну средину у Додатку III (члан 2);
- 3) **обавештавање**, као обавеза стране порекла, да о предложеној активности (Додатак I), која може да изазове значајне негативне прекограничне утицаје обавести сваку страну за коју сматра да може бити погођена страна (члан 3);
 - обавеза стране порекла да погођеној страни обезбеди:
 - a) релевантне информације у погледу поступка процене утицаја на животну средину, укључујући и назнаку временске динамике за пренос коментара;
 - b) релевантне информације о предложеној активности и њеним могућим значајним прекограничним утицајима;
 - обавеза погођене стране да страни порекла обезбеди информације у погледу потенцијално погођене животне средине под надлежношћу погођене стране, када су те информације потребне за припрему документације о процени утицаја на животну средину.
- 4) **припрема документације** о процени утицаја на животну средину у коју се укључују информације описане у Додатак II (члан 4);
- 5) **консултације** на основу документације о процени утицаја на животну средину, које ће страна порекла, по завршавању документације, водити са погођеном страном (члан 5);
- 6) **коначна одлука** о предложеној активности коју страна порекла доставља погођеној страни са разлосима и разматрањима на којима се заснива (члан 6);
- 7) **пост-пројектна анализа** као могућност надзирања активности и одређивања сваког прекограничног утицаја, како би се остварили циљеви наведени у Додатку V (члан 7);
- 8) **билатерална и мултилатерална сарадња**, могућност да стране наставе постојеће ии неке друге аранжмане, који се могу заснивати на елементима наведеним у Додатку VI (члан 8);
- 9) **програми истраживања**, чијем успостављању или интензивирању ће стране посветити посебну пажњу, као и узајамној размени резултата тих програма (члан 9. тач. а до е)
- 10) **статус Додатака**, који приложени уз Конвенцију чине њен саставни део (члан 10);

11) **састанак страна**, односно годишње заседање Виших владиних саветника UN ECE за проблеме животне средине и водних ресурса (члан 11);

Стране ће имати стално увид у примену Конвенције и посебно:

а) разматрати политике и методолошке приступе процени утицаја на животну средину;

б) размењивати информације у погледу искустава стечених у закључивању и остваривању билатералних и мултилатералних споразума;

ц) размотрити и, када је потребно, усвојити предлоге и допуне на ову Конвенцију итд.

12) **право гласа**, односно свака страна Конвенције има један глас. Регионалне економске интеграције неће вршити своја права гласа ако њихове државе чланице врше своја и обрнуто (члан 12);

13) **секретаријат**, као тело коме је поверен низ задатака у вези са применом Конвенције (члан 13);

14) **амандмани на Конвенцију**, који се консензусом усвајају, односно у супротном трочетвртинском већинским гласањем страна које су присутне и гласају на састанку. Амандмани ступају на снагу за све стране које су их ратификовале, одобриле или прихватиле на двадесети дан након што депозитар прими обавештење о њиховој ратификацији, одобравању или прихватању од најмање тричетвртине тих страна. након тога ступају на снагу за све друге стране двадесетог дана пошто та страна депонује своје инструменте ратификације, одобравања или прихватања (члан 14);

15) **решавање спорова** као могућност прихватања обавезне надлежности Међународног суда правде, односно арбитраже у односу на све друге стране уговорнице које такву обавезу преузму (члан 15);

16) **потписивање**, односно отвореност за потписивање Конвенције у Еспоу од 25. 02.-1.03.1991. године и у УН у Њујорку до 2.09.1991 (члан 16);

17) **ратификација, прихватање, одобравање и приступање**, као изјаве воље, односно сагласности држава, односно регионалних економских интеграција, са истом правном снагом, да прихватају Конвенцију, односно обавезе које из ње проистичу (члан 17);

18) **ступање на снагу**, односно Конвенција ступа на снагу деведесетог дана након датума депоновања инструмента ратификације, прихватања, одобравања или приступања. За сваку државу која ратификује, прихвати или одобри Конвенцију или јој приступи након депоновања шеснаестог инструмента ратификације, прихватања или одобравања или приступања Конвенција ступа на снагу деведесетог дана након датума када је та држава или организација депоновала свој инструмент (члан 18);

19) **повлачење** стране уговорнице из Конвенције уз писмено обавештење у било ком тренутку након четири године од датума када је Конвенција ступила на снагу за страну уговорницу. Повлачење ступа на снагу двадесетог дана након што га депозитар прими (члан 19);

20) **аутентичност тесктова** Конвенције на енглеском, француском и руском језику (члан 20);