

Hristina Vojvodić  
Ljubica Vukčević  
Mirko Popović

# Kontrola industrijskog zagađenja u Srbiji

*Regulatorni izazovi i analiza Nacrta zakona o  
integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja  
životne sredine*

Mart 2026.



## O autorima

**Hristina Vojvodić**, pravni savetnik,  
Platforma za društveni razvoj i inovacije (CORE)

**Ljubica Vukčević**, advokat,  
Platforma za društveni razvoj i inovacije (CORE)

**Mirko Popović**, programski direktor,  
Platforma za društveni razvoj i inovacije (CORE)

Ova analiza je izrađena u saradnji sa Platformom za društveni razvoj i inovacije (CORE).



**CORE**

Platform for Social Development  
and Innovation

# Sadržaj

## Rezime

Kontekst: kontrola industrijskog zagađenja kao test za institucije . . . . .	3
Ključni problem: jaz između ciljeva reforme i predloženih rešenja . . . . .	3
Ključni nalazi . . . . .	3
Preporuke za unapređenje zakonodavnog okvira . . . . .	4

## Executive Summary . . . . . 5

Context: Control of industrial pollution as a test of institutional capacity . . . . .	5
Key issue: a gap between the objectives of the reform and the proposed solutions . . . . .	5
Key findings . . . . .	5
Recommendations for improving the legislative framework . . . . .	6

## Uvod: Industrijsko zagađenje, javni interes i regulatorni izazovi u Srbiji . . . . . 7

## Postupak pripreme Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine . . . . . 9

## Učešće zainteresovane javnosti u postupku izdavanja integrisanih dozvola . . . . . 10

Ko sve čini zainteresovanu javnost? . . . . .	10
Kako se obaveštava javnost? . . . . .	12
Rokovi za učestvovanje u postupku moraju biti duži . . . . .	13

## Tajnost podataka kao izuzetak – a ne pravilo . . . . . 14

## Primena najboljih dostupnih tehnika (BAT) između regulatornih zahteva i prakse . . . . . 16

Odstupanje kao izuzetak: uslovi za primenu i mogući rizici . . . . .	16
Produžavanje roka za usklađivanje sa zaključcima o BAT-u . . . . .	17
Primena opštih obavezujućih pravila pri izdavanju integrisanih dozvola . . . . .	17

## Inspeksijski nadzor . . . . . 19

Inspektor može zabraniti rad samo novim postrojenjima . . . . .	19
Ograničenja u planiranju, prioritizaciji i transparentnosti inspeksijskog nadzora . . . . .	20
Rok za dostavljanje zapisnika: dva meseca umesto osam dana . . . . .	20
Javnost može izvršiti uvid u zapisnik tek nakon četiri meseca . . . . .	20
Kako obezbediti prioritizaciju inspeksijskog nadzora nad postojećim postrojenjima? . . . . .	20
Dodatni terenski inspeksijski nadzor rezervisan samo za nova postrojenja . . . . .	21
Vanredni inspeksijski nadzor vezan samo za „ozbiljne” slučajeve . . . . .	21
Javnost rada inspekcije . . . . .	21

## Kaznene odredbe . . . . . 22

Isključiti primenu instituta ublažavanja kazne . . . . .	22
Pooštavanje kazni za zagađivače koji kontinuirano krše zakon . . . . .	22
Zabraniti kompanijama poslovanje do pribavljanja integrisane dozvole . . . . .	23
Ukidanje odgovornosti kompanija za neizvršenu sanaciju štete od zagađenja . . . . .	23
Odgovornost službenika za nezakonito izdavanje integrisanih dozvola je neophodnost . . . . .	23

## Zaključak . . . . . 24

## Preporuke . . . . . 25

# Rezime

## Kontekst: kontrola industrijskog zagađenja kao test za institucije

Kontrola industrijskog zagađenja predstavlja jedno od ključnih pitanja zaštite životne sredine i javnog zdravlja, ali i važan test institucionalne sposobnosti države da obezbedi vladavinu prava i održiv model ekonomskog razvoja. Industrijska postrojenja koja podležu režimu integrisanih dozvola predstavljaju najveće pojedinačne izvore emisija zagađujućih materija u vazduh, vodu i zemljište. Zbog toga je Evropska unija razvila regulatorni okvir zasnovan na integrisanim dozvolama i primeni najboljih dostupnih tehnika (BAT), kao centralnom instrumentu za prevenciju i smanjenje industrijskog zagađenja.

Republika Srbija je još 2004. godine započela uspostavljanje sistema integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine. Međutim, njegova primena u praksi ostala je ograničena. Veliki broj operatera koji podležu obavezni pribavljanja integrisane dozvole i dalje funkcioniše bez nje, dok postupci izdavanja dozvola često traju godinama. Takvo stanje ukazuje na ozbiljne strukturne probleme u regulatornom i institucionalnom okviru za kontrolu industrijskih emisija.

U tom kontekstu pripremljen je nacrt novog zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, predstavljen javnosti krajem novembra 2025. godine. Reforma zakonodavstva u ovoj oblasti je potrebna, ali analiza predloženih rešenja pokazuje da pojedini elementi nacrta ne odgovaraju u potpunosti problemima identifikovanim u dosadašnjoj primeni sistema integrisanih dozvola.

## Ključni problem: jaz između ciljeva reforme i predloženih rešenja

Centralni zaključak ove analize jeste da postoji jaz između deklariranih ciljeva reforme zakonodavstva i načina na koji je zakon pripreman i normativno oblikovan.

U skladu sa važećim pravilima zakonodavnog procesa, trebalo je da priprema propisa bude zasnovana na sveobuhvatnoj *ex-ante* analizi efekata, koja omogućava identifikovanje problema i procenu različitih regulatornih opcija. U slučaju ovog zakona takva analiza nije sprovedena na način koji bi omogućio odlučivanje o predloženim normativnim rešenjima utemeljeno na informacijama.

Istovremeno, proces javnih konsultacija nije obezbedio zadovoljavajući nivo transparentnosti. Iako su konsultacije formalno sprovedene, izveštaj o njihovim rezultatima nije objavljen ni nekoliko meseci nakon njihovog završetka, čime je javnosti uskraćen uvid u način na koji su komentari učesnika razmotreni.

## Ključni nalazi

Analiza Nacrta zakona identifikovala je više izazova koji mogu imati značajne posledice po buduću primenu sistema integrisanih dozvola.

### Procesni položaj zainteresovane javnosti

Predložena definicija zainteresovane javnosti odstupa od postojećih zakonskih rešenja i međunarodnih standarda, što može dovesti do sužavanja kruga subjekata koji učestvuju u postupcima izdavanja integrisanih dozvola.

### Način informisanja javnosti

Model obaveštavanja javnosti zasnovan prvenstveno na objavljivanju u štampanim novinama ne odgovara savremenim standardima transparentnosti niti obezbeđuje pravovremenu dostupnost informacija o postupcima izdavanja dozvola.

### Rokovi za učešće javnosti

Predloženi rok od 15 dana za dostavljanje komentara nije prilagođen složenosti dokumentacije koja prati postupke izdavanja integrisanih dozvola i može dovesti do formalnog, a ne stvarnog učešća javnosti.

### Poverljivost podataka

Način regulisanja poverljivosti podataka može dovesti do ograničavanja pristupa informacijama od značaja za zaštitu životne sredine. Informacije o emisijama u životnu sredinu ne mogu biti uskraćene javnosti zbog komercijalnih interesa, u skladu sa standardima Arhuske konvencije.

### Opšta obavezujuća pravila









Nacrt zakona uvodi mogućnost izdavanja dozvola primenom opštih obavezujućih pravila, ali bez jasne garancije da će se njihovom primenom obezbediti isti nivo zaštite životne sredine kao u slučaju individualno određenih uslova za dozvolu zasnovanih na standardima BAT. Time se stvara rizik da standardizovani uslovi ne uzmu u obzir specifičnosti pojedinačnih postrojenja i njihovog okruženja.

### Odstupanja od standarda BAT i produženje rokova

Predložena rešenja omogućavaju odstupanja od standarda BAT i produženje rokova za njihovu primenu bez dovoljno preciznih kriterijuma i procedura. Takav pristup može otvoriti prostor za širu diskreciju u primeni zakona i oslabiti regulatorni efekat standarda BAT.

# Preporuke za unapređenje zakonodavnog okvira

## Polazeći od nalaza analize, preporučuje se:

-  sprovođenje sveobuhvatne ex-ante analize efekata propisa pre nastavka zakonodavnog postupka;
-  uspostavljanje transparentnog konsultativnog procesa uz objavljivanje izveštaja o javnim konsultacijama;
-  usklađivanje definicije zainteresovane javnosti sa standardima Arhuske konvencije;
-  unapređenje sistema informisanja javnosti kroz centralizovano i digitalno dostupno objavljivanje informacija;
-  produženje rokova za učešće javnosti u postupcima izdavanja dozvola;
-  jasno normiranje primene opštih obavezujućih pravila uz garanciju da ona ne mogu zameniti individualne uslove za dozvolu zasnovane na BAT-u;
-  precizno utvrđivanje uslova za odstupanja od standarda BAT i produženje rokova za njihovu primenu;
-  jačanje institucionalnih kapaciteta za sprovođenje zakona i efikasniji sistem nadzora i sankcija.

Efikasan sistem izdavanja integrisanih dozvola predstavlja ključni instrument za smanjenje industrijskog zagađenja i unapređenje kvaliteta životne sredine. Njegova uspešnost zavisi ne samo od formalnog usklađivanja zakonodavstva sa pravom Evropske unije, već i od jasnog regulatornog okvira, transparentnog procesa donošenja odluka i dosledne primene propisa u praksi.

# Executive Summary

## Context: Control of industrial pollution as a test of institutional capacity

Integrated prevention and control of industrial pollution represent one of the key challenges for environmental protection and public health, but also an important test of the institutional capacity of the state to ensure the rule of law and a sustainable model of economic development. Industrial installations subject to the integrated permitting regime represent the largest single sources of emissions of pollutants into air, water and soil. For this reason, the European Union has developed a regulatory framework based on integrated permits and the application of Best Available Techniques (BAT) as the central instrument for the prevention and reduction of industrial pollution.

The Republic of Serbia began establishing a system of integrated pollution prevention and control in 2004. However, its implementation in practice has remained limited. A large number of operators subject to the obligation to obtain an integrated permit still operate without one, while permitting procedures often last for years. This situation indicates serious structural weaknesses in the regulatory and institutional framework governing the control of industrial emissions.

In this context, a Draft Law on Integrated Pollution Prevention and Control was prepared and presented to the public in late November 2025. Reform of the legislative framework in this area is necessary. However, the analysis of the proposed legal solutions indicates that several elements of the draft do not adequately address the problems identified in the implementation of the existing integrated permitting system.

## Key issue: a gap between the objectives of the reform and the proposed solutions

The central finding of this analysis is the existence of a gap between the declared objectives of the legislative reform and the way in which the draft law was prepared and normatively designed.

In line with the applicable rules governing the legislative process, the preparation of legislation should be based on a comprehensive *ex-ante* impact assessment that enables the identification of problems and the evaluation of different regulatory options. In the case of this draft law, such an analysis was not conducted in a manner that would allow informed decision-making regarding the proposed legal solutions.

At the same time, the process of public consultation did not ensure a satisfactory level of transparency. Although consultations were formally organised, the report on their outcomes was still not published several months after their completion, thereby preventing the public from gaining insight into how the comments submitted by stakeholders were considered.

## Key findings

The analysis of the Draft Law identifies several issues that may have significant implications for the future implementation of the integrated permitting system.

### Legal standing of the public concerned

The proposed definition of the public concerned departs from existing legal provisions and internationally recognised standards and may lead to a narrowing of the group of stakeholders entitled to participate in integrated permitting procedures.

### Public information procedures

The proposed model for informing the public relies primarily on publication in printed newspapers. Such an approach does not correspond to modern standards of transparency and does not ensure timely access to information on permitting procedures.

### Time limits for public participation

The proposed 15-day period for submitting comments is not proportionate to the complexity and volume of documentation typically associated with integrated permit procedures and may result in formal rather than effective public participation.

### Confidentiality of information

The proposed rules governing confidentiality may lead to restrictions on access to environmental information. Information on emissions into the environment cannot be withheld from the public on the grounds of commercial confidentiality, in line with the standards of the Aarhus Convention.

### General Binding Rules (GBR)









The draft law introduces the possibility of issuing permits through the application of General Binding Rules. However, it does not provide a clear guarantee that the application of such rules will ensure the same level of environmental protection as permit conditions determined individually on the basis of BAT. This creates a risk that standardised conditions may fail to take into account the specific characteristics of individual installations and their environmental context.

### Derogations from BAT standards and extension of compliance deadlines

The proposed provisions allow for derogations from BAT standards and extensions of compliance deadlines without sufficiently precise criteria and procedures. Such an approach may create room for excessive discretion in the application of the law and weaken the regulatory effect of BAT standards.

## Recommendations for improving the legislative framework

Based on the findings of the analysis, the following measures are recommended:

-  conducting a comprehensive ex-ante regulatory impact assessment before continuing the legislative process;
-  ensuring a transparent and inclusive consultation process, including the publication of reports on public consultations;
-  aligning the definition of the public concerned with the standards of the Aarhus Convention;
-  improving public information procedures through the establishment of a centralised and digitally accessible system for publishing information on permitting procedures;
-  extending the time limits for public participation in permitting procedures;
-  clearly regulating the application of General Binding Rules and ensuring that they cannot replace individually determined BAT-based permit conditions;
-  establishing clear conditions and criteria for derogations from BAT standards and for the extension of compliance deadlines;
-  strengthening institutional capacities for law enforcement, including effective inspection, monitoring and sanctioning mechanisms.

An effective integrated permitting system represents a key instrument for reducing industrial pollution and improving environmental quality. Its success depends not only on the formal alignment of national legislation with EU law, but also on a clear regulatory framework, transparent decision-making processes and the consistent enforcement of environmental standards in practice.

# Uvod: Industrijsko zagađenje, javni interes i regulatorni izazovi u Srbiji

Odgovor društva na izazove industrijskog zagađenja ne bi trebalo svesti na tehnički kapacitet države da kontroliše emisije zagađujućih materija u životnu sredinu. Taj odgovor odražava odnos između ekonomskog razvoja, zaštite javnog interesa i vladavine prava. U tom smislu, sistem integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja nije samo skup regulatornih instrumenta, već i ogledalo političke kulture odgovornosti i sposobnosti institucija da zaštite javni interes u situacijama u kojima se ekonomski interesi i zaštita životne sredine nalaze u napetom, često protivrečnom odnosu.

Uređenje industrijskog zagađenja ima direktan uticaj na kvalitet života građana, stanje prirodnih resursa i socio-ekonomski razvoj. Industrijska postrojenja koja podležu režimu integrisanih dozvola predstavljaju najveće pojedinačne izvore emisija zagađujućih materija u vazduh, vodu i zemljište. Upravo zbog toga je Evropska unija kroz Direktivu o industrijskim emisijama uspostavila integrisani regulatorni okvir zasnovan na primeni najboljih dostupnih tehnika (BAT) i visokim standardima zaštite životne sredine. Svrha Direktive o industrijskim emisijama jeste da utvrdi pravila usmerena ka sprečavanju ili, ako to nije izvodljivo, kontinuiranom smanjenju emisija u vazduh, vodu i zemljište, sprečavanju nastajanja otpada, poboljšanju efikasnosti upotrebe resursa, promociji cirkularne ekonomije i dekarbonizacije, kako bi se postigao visok nivo zaštite zdravlja ljudi i životne sredine u celini.<sup>1</sup>

Sistem integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja u Evropskoj uniji razvija se već trideset godina, od usvajanja Direktive o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja 1996. godine, koja je prvi put uvela integrisane dozvole i primenu BAT-a za velika industrijska postrojenja. Ovaj pravni okvir je konsolidovan Direktivom o industrijskim emisijama iz 2010. godine, kojom su objedinjene sektorske direktive i ojačana obavezujuća uloga zaključaka o BAT-u. Reforma Direktive o industrijskim emisijama iz 2024. godine donela je izmene regulatornog okvira kroz proširenje opsega primene direktive, dodatne odredbe o transparentnosti i izmene u režimu kontrole emisija povezane sa Evropskim zelenim dogovorom.

Evropska agencija za zaštitu životne sredine ukazuje na to da je evropski regulatorni okvir za industrijske emisije, zasnovan na primeni najboljih dostupnih tehnika i integrisanom sistemu dozvola, doveo do značajnog smanjenja emisija ključnih zagađujućih materija iz industrije u EU tokom poslednje decenije. Merljivi pokazatelji efekata primene propisa o smanjenju emisija zagađujućih materija u Evropskoj uniji

ukazuju na značajno smanjenje ključnih polutanata. Između 2010 i 2023. godine emisije teških metala (Cd, Hg, Pb), sumpordioksida (SO<sub>2</sub>) i praškastih materija (PM<sub>10</sub>) iz industrijskih postrojenja u Evropskoj uniji smanjile su se za oko 75%, a emisije azotnih oksida (NO<sub>x</sub>) za oko 60%.<sup>2</sup>

Dok je u Evropskoj uniji primena Direktive o industrijskim emisijama značajno doprinela smanjenju industrijskih emisija i unapređenju kontrole zagađenja, u Srbiji više od 150 velikih industrijskih postrojenja i dalje funkcioniše bez integrisane dozvole, što ukazuje na ozbiljne strukturne slabosti sistema kontrole industrijskog zagađenja. Primena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji je prvi put usvojen 2004. godine (revidiran 2015. i 2021. godine), tokom vremena je otkrila probleme i nespremnost operatera da odgovore na zahteve koje je ovaj zakon uspostavio. Takođe, i nadležni organi su se suočili sa hroničnim nedostatkom potrebnih kapaciteta za primenu zakona, što je dovelo do toga da su zahtevi za izdavanje dozvola često bili nepotpuni, a procedure za izdavanje dozvola trajale su po više godina (nekad i više od deset godina). Sve to je rezultiralo relativno malim brojem izdatih dozvola u odnosu na broj operatera obveznika zakona. Od oko 220 operatera koji su imali obavezu da pribave integrisanu dozvolu, do 31. decembra 2024. godine tu obavezu je ispunilo njih 60–70%.<sup>3</sup>

Neuspešna primena Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine tokom 20 godina značajno je doprinela povećanju zagađenja u Srbiji i nastanku takozvanih „žrtvovanih zona”.<sup>4</sup> Osim zagađenja, nedovoljna primena Zakona dovela je i do nastanka pravne nesigurnosti i nejednakosti, pri čemu grupa privilegovanih industrijskih operatera uživa privilegije u smislu izostanka sankcionisanja. Takve okolnosti ne samo da Srbiju sve više udaljavaju od ciljeva da se smanji zagađenje, iskazanih kroz Zelenu agendu za Zapadni Balkan, već istovremeno narušavaju i sistem vladavine prava.

U takvom društvenom i regulatornom kontekstu pripremljen je Nacrt zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koji je predstavljen javnosti u novembru 2025. godine. Prema Polaznim osnovama Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, koje su javnosti predstavljene u februaru 2025. godine, cilj donošenja novog zakona jeste unapređenje postojećeg sistema integrisanih dozvola i usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa Direktivom o industrijskim emisijama. Međutim, analiza predloženog zakonskog teksta

<sup>1</sup> Directive (EU) 2024/1785 of 24 April 2024 amending Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, OJ L, 2024/1785, Art. 2 (17); Art. 1.

<sup>2</sup> European Environment Agency, Industrial pollutant releases to air in Europe, Industrial releases of pollutants to air and economic activity in the EU-27, Published 04 Jul 2025 (poslednji pristup 12. 3. 2026).

<sup>3</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, Predlog Strategije zaštite životne sredine – Zelena agenda za Republiku Srbiju za period 2024–2033. godine, str. 80.

<sup>4</sup> Dejvid Bojd (David Boyd), specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za ljudska prava i životnu sredinu, opisao je „žrtvovane zone” kao mesta u kojima stanovništvo trpi ozbiljne posledice po fizičko i mentalno zdravlje, kao i povrede ljudskih prava, usled života u žarištima zagađenja i snažno kontaminiranim područjima: Special Rapporteur on human rights and the environment, David Boyd, Human rights depend on a non-toxic environment, A/HRC/49/53 – Executive summary.

pokazuje da pojedina rešenja ne odgovaraju u potpunosti problemima identifikovanim u praksi, niti javno istaknutim ciljevima.

S obzirom na činjenicu da više od 150 velikih industrijskih postrojenja u Srbiji godinama neometano radi bez integrisane dozvole, u uslovima povećanog zagađenja životne sredine, trebalo bi da regulatorni okvir u ovoj oblasti ima korektivnu ulogu. Transponovanje evropskog zakonodavstva u srpskom kontekstu zahteva uspostavljanje jasnih regulatornih granica – svojevrsnih „crvenih linija” – koje će sprečiti da zaštita životne sredine i javnog zdravlja bude potisnuta diskrecionim procenama ili administrativnim kompromisima. Takav pristup podrazumeva da javni interes da se zaštite životna sredina i javno zdravlje ima prednost nad ekonomskim komforom zagađivača.

Prilikom transponovanja pravnih tekovina Evropske unije u domaće zakonodavstvo trebalo bi izbegavati isključivo formalno ispunjavanje administrativnih obaveza i u potpunosti preneti ciljeve i svrhu propisa EU. To se često ne postiže usvajanjem ili izmenom jednog zakona, već sistemskom promenom koja je zasnovana na transparentom i delotvornom društvenom dijalogu.

Značaj ovog pitanja posebno dolazi do izražaja u kontekstu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji. Usklađivanje zakonodavstva u oblasti zaštite životne sredine predstavlja jedan od najzahtevnijih segmenata pregovora u okviru poglavlja 27. Međutim, proces harmonizacije zakonodavstva ne bi trebalo posmatrati isključivo kao formalni uslov evropskih integracija. On predstavlja priliku za unapređenje nacionalnih institucija, izgradnju efikasnog regulatornog sistema i stvaranje uslova za održiv i odgovoran privredni razvoj.

U tom smislu, važnu ulogu ima i primena međunarodnih standarda u oblasti transparentnosti i učešća javnosti u donošenju odluka. Republika Srbija je ratifikovala Arhusku konvenciju, koja garantuje pravo javnosti na pristup informacijama, učešće u donošenju odluka i pristup pravdi u pitanjima životne sredine. Ova prava imaju posebno mesto upravo u postupcima izdavanja dozvola za industrijska postrojenja, jer omogućavaju građanima i organizacijama civilnog društva da učestvuju u procesima donošenja odluka koje mogu imati značajne posledice po životnu sredinu i javno zdravlje.

Polazeći od ovih okolnosti analiza koja je pred vama ima cilj da doprinese otvorenom i na činjenicama zasnovanom dijalogu o unapređenju regulatornog okvira za prevenciju i kontrolu industrijskog zagađenja. U ovoj analizi autori su detaljnije obrazložili ključne primedbe koje je udruženje Platforma za društveni razvoj i inovacije uputilo nadležnom ministarstvu tokom javnih konsultacija. Analiza se bavi pitanjima procesnog položaja zainteresovane javnosti, načinom obaveštavanja javnosti o postupcima izdavanja integrisanih dozvola, rokovima za učešće javnosti, kao i regulisanjem poverljivosti podataka. Posebna pažnja posvećena je i širem institucionalnom kontekstu primene zakona, uključujući probleme u postojećem sistemu izdavanja

dozvola, primeni najboljih dostupnih tehnika (BAT), jačanju nadzornih mehanizama i sankcija za one koji krše zakon.

Cilj ove analize nije samo da identifikuje nedostatke predloženog zakonskog rešenja, već i da predstavi predloge za njegovo unapređenje, doprinese razvoju otvorenog i odgovornog zakonodavnog procesa u oblasti zaštite životne sredine – u kome se odluke donose kroz transparentan, na činjenicama zasnovan dijalog institucija, stručne javnosti i građana, a ne kroz netransparentne administrativne procedure.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ova analiza je izrađena na osnovu dokumenata i informacija dostupnih zaključno sa 12. martom 2026. godine.

# Postupak pripreme Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine

Način na koji je sproveden proces pripreme nacrta zakona jedan je od ključnih uzorka slabosti predloženih zakonskih rešenja. Postupak izrade propisa u Republici Srbiji podrazumeva sprovođenje *ex-ante* analize efekata propisa i konsultacija sa zainteresovanom javnošću. Iako je Ministarstvo zaštite životne sredine formalno sprovelo konsultacije o Nacrtu zakona u periodu od 27. novembra do 15. decembra 2025. godine, izveštaj o sprovedenim konsultacijama nije objavljen ni nekoliko meseci nakon njihovog završetka. Istovremeno, Polazne osnove iz februara 2025. godine ne predstavljaju sveobuhvatnu *ex-ante* analizu efekata propisa niti pružaju dovoljno informacija o razlozima za predložena normativna rešenja. Odsustvo *ex-ante* analize otežava razumevanje problema koje zakon treba da reši i ograničava mogućnost da se procene stvarni efekti predloženih rešenja za društvo, institucije i privredu.

Ministarstvo zaštite životne sredine je bilo dužno da prilikom izrade novog zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine sprovede *ex-ante* analizu efekata, predstavi nalaz sprovedene analize efekata propisa na svojoj internet stranici i sprovede konsultacije.<sup>6</sup>

Ministarstvo je formalno sprovelo konsultacije (iako još uvek nije objavilo izveštaj), ali je *ex-ante* analiza u potpunosti izostala. Polazne osnove Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine iz februara 2025. godine ne mogu se smatrati *ex-ante* analizom ni po svom sadržaju ni po svojoj formi i načinu nastanka. *Ex-ante* analiza efekata podrazumeva, između ostalog, analizu efekata propisa za društvo, u kojoj se sagledavaju značajni efekti za građane – između ostalih, i efekti za povećanje ili smanjenje administrativnih, finansijskih i drugih troškova koje snose građani, kao i obim i način ostvarivanja prava na pristup informacijama odnosno kvalitet i dostupnost javnih usluga.<sup>7</sup>



Uprkos obavezi da u roku od 15 dana od okončanja konsultacija izradi i objavi izveštaj o sprovedenim javnim konsultacijama, Ministarstvo zaštite životne sredine ovaj izveštaj nije objavilo ni nakon tri meseca od okončanja konsultacija.<sup>8</sup> Izveštaj sadrži pregled osnovnih pitanja otvorenih tokom konsultacija, prikaz stavova učesnika o tim pitanjima, kao i obrazloženje konačnih stavova koje je Ministarstvo zauzelo.<sup>9</sup> Takav izveštaj se obavezno objavljuje na internet stranici Ministarstva zaštite životne sredine i na portalu e-Konsultacije kako bi se sva zainteresovana lica mogla upoznati sa tokom i ishodom konsultacija.<sup>10</sup> Sprovođenje konsultacija predstavlja jedan od ključnih instrumenata za obezbeđivanje transparentnosti, inkluzivnosti i kvaliteta normativnog procesa. Izveštaj o sprovedenim konsultacijama zato nije puka formalnost, već dokument koji omogućava uvid u to da li su i kada konsultacije zaista sprovedene, koji su subjekti učestvovali, koje su primedbe i predlozi izneti, kao i na koji način su oni razmotreni i uvaženi ili, pak, odbijeni i iz kojih razloga.

<sup>6</sup> Zakon o planskom sistemu, *Službeni glasnik RS* 30/2018, član 41. stav 1.

<sup>7</sup> Uredba o analizi efekata propisa, *Službeni glasnik RS* 20/2025, član 12.

<sup>8</sup> Zakon o državnoj upravi, *Službeni glasnik RS* 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018, član 77, stav 4; Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, *Službeni glasnik RS* 51/2019, član 12.

<sup>9</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, član 12.

<sup>10</sup> Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrta zakona i drugih propisa i akata, član 4. stav 3.

# Učešće zainteresovane javnosti u postupku izdavanja integrisanih dozvola

Zakonska rešenja koja uređuju kako se javnost obaveštava, ko može da učestvuje u postupku i koliko vremena ima na raspolaganju da u njemu učestvuje od ključnog su značaja za to da li će pravo javnosti na učešće u procesu donošenja odluka i pristup pravdi biti stvarni ili samo formalni. Zato je važno da ova pitanja budu uređena jasno i na način koji olakšava, a ne otežava učešće javnosti. Međutim, predložena rešenja u Nacrtu zakona pokazuju da problemi iz prakse nisu otklonjeni, dok se u pojedinim delovima predlaže uvođenje dodatnih ograničenja.

## Ko sve čini zainteresovanu javnost?

Umesto da reši probleme koji su se već pojavili u praksi, pre svega to što Ministarstvo zaštite životne sredine ne priznaje pravo učešća zastupnicima opštih interesa koji deluju u oblasti zaštite životne sredine u postupcima izdavanja integrisanih dozvola u svojstvu stranke, Nacrt zakona potencijalno dodatno ograničava učešće javnosti i pristup pravdi u pitanjima životne sredine.<sup>11</sup> Naime, Nacrt zakona uvodi novu definiciju „zainteresovane javnosti”, koja otvara prostor za osporavanje toga ko uopšte može da učestvuje u postupku donošenja odluka, čime se težište prebacuje sa toga kako se donosi odluka i da li je ona zakonita kad je reč o procesnim pravima učesnika.



### NACRT ZAKONA:

**Zainteresovana javnost** obuhvata javnost na koju utiče ili će verovatno uticati odlučivanje o životnoj sredini ili na čije pravo ili interes zasnovan na zakonu donošenje odluke o izdavanju integrisane dozvole ili izmena uslova u dozvoli može da utiče. Za udruženja građana u oblasti zaštite životne sredine koja zastupaju interese zaštite životne sredine (pripremaju i realizuju svoje programe zaštite, štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine, predlažu mere zaštite, učestvuju u postupku donošenja odluka u skladu sa zakonom, doprinose ili neposredno rade na informisanju u životnoj sredini) i evidentirana su kod nadležnog organa, smatra se da postoji interes zasnovan na zakonu na koje odluka u postupku izdavanja dozvole može da utiče.<sup>12</sup>



### VAŽEĆI ZAKON:

**Zainteresovana javnost** obuhvata javnost na koju rad postrojenja i obavljanje aktivnosti utiče ili je verovatno da će uticati, uključujući nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa.<sup>13</sup>



### ZAKON O ZAŠTITI ŽIVOTNE SREDINE:

**Zainteresovana javnost** jeste javnost na koju utiče ili na koju može uticati donošenje odluke nadležnog organa ili koja ima interesa u tome, u ključujući i udruženja građana i društvene organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i koje su evidentirane kod nadležnog organa.<sup>14</sup>

Pored nomotehničkih nedostataka koji se ogledaju u preterano detaljnoj i normativno nepotrebnoj razradi pojedinih elemenata, što rezultira opterećenošću teksta i potencijalnim poteškoćama u njegovom tumačenju, postavlja se i pitanje opravdanosti ponovnog definisanja pojma „zainteresovane javnosti” u ovom zakonu. Zakon o zaštiti životne sredine već sadrži jasnu definiciju zainteresovane javnosti, usklađenu sa zahtevima Arhuske konvencije, pa bi poseban zakon koji se donosi na osnovu ovog osnovnog zakona u oblasti životne sredine, u načelu, trebalo da tu definiciju primeni. Drugačije rešenje moglo bi biti opravdano ukoliko se njime javnosti obezbeđuju šira prava od postojećih ili se pojam dodatno precizira radi usklađivanja sa zahtevima iz Direktive o industrijskim emisijama, što ovde nije slučaj.<sup>15</sup> Nacrt zakona, sa druge strane, uvodi odstupanje bez jasnog obrazloženja, a nova definicija može ograničiti mogućnosti za učešće javnosti u postupcima donošenja odluka i ostvarivanje prava na pristup pravdi, i to na sledeće načine:

<sup>11</sup> Više o problemima u primeni Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine videti u Vojvodić, Hristina, Marjanović, Toplica, Vukčević, Ljubica i Cvijetinić, Jovan, 2025. Analiza polaznih osnova Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu.

<sup>12</sup> Nacrt Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, portal *e-Konsultacije* (poslednji pristup 10. 3. 2026. godine), član 3. stav 1. tačka 6.

<sup>13</sup> Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, član 2. stav 1. tačka 17.

<sup>14</sup> Zakon o zaštiti životne sredine *Službeni glasnik RS*, br. 135/2004, 36/2009, 36/2009, 72/2009, 43/2011, 14/2016, 76/2018, 95/2018, 95/2018 i 94/2024, član 3. stav 1. tačka 28.

<sup>15</sup> Odstupanje u važećem Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine moglo bi se obrazložiti postojanjem šire definicije koja obuhvata sve pripadnike javnosti i zainteresovane javnosti na koju utiče rad postrojenja ili obavljanje aktivnosti.

## 01 Udruženja građana moraju ispunjavati dodatne kriterijume u pogledu aktivnosti koje sprovode.

Nacrt uvodi niz uslova kroz iscrpno nabranje radnji koje udruženja moraju da obavljaju:

01. da pripremaju i realizuju programe zaštite,
02. štite svoja prava i interese u oblasti zaštite životne sredine,
03. predlažu mere zaštite,
04. učestvuju u postupcima donošenja odluka u skladu sa zakonom,
05. da doprinose ili neposredno rade na informisanju u oblasti životne sredine.

Ono što je u ovom pristupu posebno indikativno jeste da nabrojane aktivnosti nisu specifične za postupke povezane sa integrisanim sprečavanjem i kontrolom zagađivanja životne sredine, već predstavljaju opšti opis delovanja udruženja u oblasti zaštite životne sredine. Međutim, ukoliko je zakonodavac zaista imao nameru da normativno precizira koje aktivnosti čine „zastupanje interesa zaštite životne sredine”, logično mesto za takvo pojašnjenje bio bi Zakon o zaštiti životne sredine, a ne poseban zakon koji uređuje postupak izdavanja integrisanih dozvola. U praksi navedeno znači da bi udruženja koja u oblasti zaštite životne sredine deluju kroz monitoring, istraživanja, strateško parničenje, edukaciju ili kampanje mogla da se suoče sa osporavanjem statusa isključivo zato što njihovi osnivački akti nisu usklađeni sa terminologijom iz Nacrta zakona, iako je njihov doprinos zaštiti životne sredine nesporan.

Nabranjem pojedinih aktivnosti koje se smatraju „zastupanjem interesa zaštite životne sredine” organima javne vlasti se sugerše da:

- u svakom konkretnom slučaju preispituju da li se neko udruženje bavi aktivnostima koje su navedene u zakonu ili ne;
- ne prizna status zainteresovane javnosti onim udruženjima koja se ne bave aktivnostima koja su taksativno navedena.

Time se rasprava o neadekvatnim uslovima za dozvolu, nedostajućim dokumentima ili merama zaštite životne sredine i zdravlja ljudi premešta na proceduralna pitanja, pa se postupak svodi na spor o tome ko sme da učestvuje u njemu, dok u međuvremenu operater nesmetano nastavlja sa aktivnostima u svom postrojenju.

## 02 Pravo ili interes zainteresovane javnosti se isključivo vezuje za donošenje odluke o izdavanju integrisane dozvole i izmenu uslova u dozvoli.

Navedeno ukazuje na to da se procesna prava zainteresovane javnosti ne prepoznaju u drugim fazama postupka i odlukama koje su jednako relevantne za zaštitu životne sredine, poput odluka o prestanku važenja dozvole, postupanja u slučaju

neispunjenja uslova iz dozvole, kao i pitanja transparentnosti i kontrole sprovođenja zakona, uključujući i inspekcijski nadzor. Ovakvo rešenje uvodi dodatnu zabunu, budući da se u daljem tekstu Nacrta zakona izričito predviđa da zainteresovana javnost može pokrenuti upravni spor i protiv odluke o prestanku važenja dozvole.<sup>16</sup>

Direktiva o industrijskim emisijama iz 2024. godine takođe utvrđuje značenje izraza „zainteresovana javnost”, ističući da je zainteresovana javnost ona na koju utiče ili bi moglo uticati donošenje odluke o izdavanju ili ažuriranju dozvole ili uslova iz dozvole, ili koja ima interes u takvom donošenju odluka. Međutim, status zainteresovane javnosti i pravo na pravni lek, prema Direktivi iz 2024. godine, ne zavise od toga da li je neko aktivno učestvovao u samom postupku izdavanja dozvole. Direktiva izričito zabranjuje državama da pravo na pravni lek uslovljavaju prethodnim učešćem u postupku izdavanja dozvole.<sup>17</sup>

## 03 Zahteva se da interes zainteresovane javnosti bude zasnovan na zakonu.

Zakon o zaštiti životne sredine traži da javnost ima „interesa u donošenju odluke”, dok Nacrt zakona zahteva da interes za učešće u postupku bude „zasnovan na zakonu”, i to u specifičnom kontekstu izdavanja ili izmene integrisane dozvole. Na taj način se sužava krug lica koja bi se mogla smatrati zainteresovanom javnošću u postupcima koji se sprovode u skladu sa zakonom, budući da se interes ne vezuje za stvarni uticaj odluke, već mogućnost da učesnik pokaže konkretan zakonski osnov koji ga povezuje sa postupkom izdavanja ili izmene integrisane dozvole. Kao što je prethodno pokazano, ovakvo rešenje je suprotno odredbama Direktive o industrijskim emisijama.



Jedno od dobrih rešenja predloženih Nacrtom zakona jeste to što se zainteresovanoj javnosti priznaje pravo da osporava zakonitost akata, radnji ili propusta nadležnog organa.<sup>18</sup> Time se delimično otklanja nedostatak postojećeg Zakona o zaštiti životne sredine, koji, usled nepotpunog prenošenja Arhuske konvencije, predviđa samo mogućnost osporavanja akata, ali ne i radnji i propusta nadležnog organa.<sup>19</sup> Ovakvo rešenje može imati važan praktični efekat, na primer, omogućiti preispitivanje zakonitosti situacije u kojoj nadležni organ ni nakon više od deset godina od prijema nepotpunog zahteva za izdavanje integrisane dozvole ne odbaci takav zahtev, što je do sada u praksi bilo otežano ili onemogućeno pozivanjem na to da zainteresovana javnost nema svojstvo stranke u tim postupcima. Ipak, radi izbegavanja svake sumnje i različitih tumačenja, bilo bi korisno da Nacrt zakona eksplicitno precizira da zainteresovana javnost u relevantnim postupcima ima procesni položaj stranke, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Nacrt zakona, član 33.

<sup>17</sup> Directive (EU) 2024/1785 of 24 April 2024 amending Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC on the landfill of waste, OJ L, 2024/1785, Art. 2 (17); Art. 25.

<sup>18</sup> Nacrt zakona, član 33.

<sup>19</sup> Zakon o zaštiti životne sredine, član 81a.

<sup>20</sup> Zakon o opštem upravnom postupku, Službeni glasnik RS br. 18/2016, 95/2018 i 2/2023, član 44.

## Kako se obaveštava javnost?

Nacrt zakona predviđa da organ koji vodi postupak obaveštava javnost o podnetim zahtevima, izrađenim nacrtima i donetim odlukama **objavljivanjem u najmanje jednom štampanom dnevnom listu i/ili lokalnim novinama**, na službenim jezicima koji su u upotrebi na području na koje se uticaj postrojenja odnosi.<sup>21</sup> Međutim, ovako postavljeno rešenje u praksi **ne obezbeđuje adekvatno, blagovremeno i efikasno informisanje javnosti**.

U Srbiji izlazi **više od deset dnevnih štampanih novina**, što znači da zainteresovana javnost, bez ulaganja značajnih finansijskih sredstava u svakodnevnu kupovinu i praćenje više dnevnih i lokalnih izdanja, unapred ne može znati u kojim će novinama konkretno obaveštenje biti objavljeno. Takav model informisanja svodi pravo javnosti da bude obavještena o postupcima koji na nju utiču na „puku sreću”, a pravovremeno učešće u postupcima pretvara u praktično neizvodljiv zadatak, naročito za lokalne zajednice koje su najdirektnije pogođene radom postrojenja. S obzirom na ograničeni rok za dostavljanje primedbi, svako kašnjenje u obaveštavanju uskraćuje mogućnost zainteresovanoj javnosti da se upozna sa relevantnom dokumentacijom i blagovremeno pripremi primedbe i komentare.

Na nefunkcionalnost ovakvog načina obaveštavanja javnosti godinama ukazuju i lokalne samouprave i organizacije civilnog društva. Ipak, ista rešenja se iznova reprodukuju u propisima koji uređuju učešće javnosti, uprkos tome što praksa pokazuje da štampane novine, na način na koji se to sada radi u Srbiji, ne mogu biti pouzdano sredstvo za ostvarivanje prava javnosti na informisanje i učešće u postupcima donošenja odluka.

U pogledu minimalnih standarda za učešće javnosti u procesima donošenja odluka, Arhuska konvencija utvrđuje da će zainteresovana javnost biti obavještena **na adekvatan, blagovremen i efikasan način**.<sup>22</sup> Komitet za usklađenost sa Arhuskom konvencijom je dodatno pojasnio pitanje primene ovih odredbi Konvencije utvrđujući da „zahtev da javnost bude informisana na delotvoran način podrazumeva da organi javne vlasti treba da nastoje da obezbede takva sredstva obaveštavanja koja osiguravaju da svi oni koji bi potencijalno mogli biti zainteresovani imaju razumnu šansu da saznaju o predloženim aktivnostima i svojim mogućnostima da u njima učestvuju.”<sup>23</sup>

Preporuke iz Mاستrihta za promovisanje delotvornog učešća javnosti u donošenju odluka o pitanjima u vezi sa životnom sredinom mogu biti dobra polazna osnova za propisivanje odgovarajućeg okvira za učešće javnosti.<sup>24</sup> U tom smislu, neophodno je obezbediti da građani bar unapred znaju u

kojim će dnevnim novinama nadležni organ objavljivati obavještenja. Jedno od praktičnih rešenja bilo bi da organi koji vode postupke u okviru godišnjeg plana javnih nabavki planiraju usluge obaveštavanja javnosti i zatim na svojoj internet prezentaciji unapred objave u kojim štampanim (dnevnim i/ili lokalnim) novinama će tokom godine objavljivati obavještenja o postupcima koji se vode u skladu sa ovim zakonom.

Nacrt zakona i važeći zakon predviđaju obavezu da se javnost o podnetim zahtevima, nacrtima i donetim odlukama obavještava i putem interneta. Međutim, u praksi se neretko dešava da se obavještenje na internet stranici **objavi sa zakašnjenjem**, čime se rokovi faktički skraćuju za one koji se informišu putem interneta. Zbog toga je potrebno propisati da se obavještenje na internet stranici organa koji vodi postupak objavljuje **istovremeno sa obavještenjem u štampanim novinama**, uz obezbeđivanje onlajn pristupa podnetim zahtevima i kompletnoj pratećoj dokumentaciji.



Da bi se izbegle zabune u pogledu rokova za podnošenje primedbi, neophodno je da informacije o početku postupka i rokovima za učešće javnosti budu identičnog sadržaja na internetu i u štampanim novinama, tako da javnost koja se informišu putem štampe i javnost koja se informišu preko interneta imaju jednaka prava i iste mogućnosti za učešće u postupcima.

Još jedno od rešenja za obezbeđivanje adekvatnog, blagovremenog i efikasnog obaveštavanja javnosti jeste **uspostavljanje centralizovanog mesta** na kome se objavljuju sve otvorene konsultacije u vezi sa integrisanim dozvolama (podneti zahtevi, nacrti, rokovi za komentare, odluke i prateća dokumentacija). Pri tome, nije nužno razvijati novu platformu, već bi se za tu potrebu mogao iskoristiti portal *e-Konsultacije*, koji bi na odgovarajući način bio unapređen za tu svrhu (uspostavljanje posebnog odeljka posvećenog izdavanju integrisanih dozvola), sa pregledom svih aktivnih postupaka i arhivom svih onih koji su okončani.<sup>25</sup> Prednost ovakvog rešenja je u tome što **omogućava sistematičan uvid u tok i prethodne faze postupka na jednom mestu**, bez potrebe da se informacije traže kroz različite stranice i internet prezentacije više različitih organa. Sličan pristup postoji u Ujedinjenom Kraljevstvu, gde se konsultacije o dozvolama vode i prate kroz jedinstvenu onlajn platformu.<sup>26</sup>

Obaveštavanje preko elektronskih medija moglo bi se u zakonu predvideti kao dodatna mogućnost, uz jasno navođenje da se **obavještenja mogu objavljivati i putem društvenih mreža**, štampanog materijala (npr. plakati, leci, oglasne table) i drugih pogodnih kanala, u zavisnosti od toga na koji način se informišu građani u konkretnoj lokalnoj

<sup>21</sup> Nacrt zakona, član 32. stav 1.

<sup>22</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, *Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori*, broj 38/2009, član 6. stav 2.

<sup>23</sup> Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE), Komitet za usklađenost sa Arhuskom konvencijom, Nalazi i preporuke u vezi sa saopštenjem ACCC/C/2006/16 (Litvanija), dokument ECE/MP.PP/2008/5/Add. 6, stav 67.

<sup>24</sup> UNECE, Preporuke iz Mاستrihta za promovisanje efektivnog učešća javnosti: [Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention](#) (poslednji pristup 15. 1. 2026).

<sup>25</sup> Odluka o upravljanju i načinu upotrebe portala „e-KONSULTACIJE”, *Službeni glasnik RS* br. 74/2024, predviđa mogućnost da autonomna pokrajina i jedinice lokalne samouprave mogu da koriste Portal u procesu donošenja propisa i planskih dokumenata, te bi bilo potrebno samo delimično izmeniti Odluku tako da se omogući da se portal koristi i u vođenju upravnih postupaka kao što su postupci izdavanja integrisanih dozvola (prim. aut.).

<sup>26</sup> Environment Agency, [https://consult.environment-agency.gov.uk/consultation\\_finder/?advanced=1](https://consult.environment-agency.gov.uk/consultation_finder/?advanced=1), (poslednji pristup 20. 1. 2026).

samoupravi. Predložena dopuna ne bi uvodila novu obavezu, već bi ukazala na mogućnost korišćenja dopunskih načina obaveštavanja koji povećavaju broj građana koji će biti blagovremeno i adekvatno obavješteni. U pojedinim jedinicama lokalne samouprave već postoji praksa obaveštavanja javnosti putem društvenih mreža i štampanog materijala, koja se pokazala kao delotvorna, posebno kada se internet stranice organa ne prate redovno. Takvo dopunsko obaveštavanje je u interesu javnosti, ali i operatera, jer doprinosi legitimnosti postupka.



Bilo bi korisno propisati da rok za dostavljanje primedbi **ne može biti kraći od 30 dana**, uz mogućnost njegovog produženja, kada to zahtevaju obim dokumentacije, složenost pitanja ili interes javnosti. Takvo rešenje bi odgovaralo cilju postupka i doprinelo boljem kvalitetu odluka koje se donose.

Adekvatno obavještanje javnosti je glavni preduslov za delotvorno učestvovanje u donošenju odluka i za ostvarivanje prava na pristup pravdi. Ukoliko javnost ne zna da je postupak pokrenut ili da je odluka već doneta, ona ne može da učestvuje u postupku, ospori potencijalne nezakonitosti ili zaštititi svoje interese. Neadekvatno, nedovoljno precizno ili nepotpuno zakonsko rešenje o načinu obavještanja javnosti predstavlja povredu prava na delotvorno učešće u postupku donošenja odluka.

### Rokovi za učestvovanje u postupku moraju biti duži

Učešće javnosti u postupcima donošenja odluka često nije delotvorno jer se rokovi i način konsultovanja u praksi ne prilagođavaju **prirodi, složenosti, obimu i potencijalnim uticajima projekta ili aktivnosti na životnu sredinu, niti obimnosti i zahtevnosti dokumentacije** na osnovu koje se donosi odluka. Kod integrisanih dozvola ovaj problem je posebno izražen: dokumentacija je često obimna i kompleksna (dozvole neretko imaju stotine strana uz tehničke priloge), pa je nerealno očekivati da javnost u kratkom roku istovremeno bude blagovremeno informisana, prouči izloženi materijal, razume sve aspekte planiranog projekta i pripremi smislene i obrazložene komentare.

Specifičnost integrisane dozvole je i u tome što se ova dozvola, za razliku od npr. vodne dozvole, ne odnosi na samo jedan segment životne sredine, već obuhvata međusobno povezane uticaje na vazduh, vodu, zemljište, upravljanje otpadom, kao i relevantne klimatske, tehnološke i operativne aspekte postrojenja. Upravo zato je **svrha integrisane dozvole** da se u zakonom uređenom postupku identifikuju **značajni uticaji na životnu sredinu** i da se, kroz postavljanje uslova i mera, uz učešće javnosti, **ti uticaji spreče, umanje ili otklone.**<sup>27</sup>

Nacrt zakona predviđa da javnost može dostaviti mišljenje o zahtevu za izdavanje integrisane dozvole, kao i mišljenje o nacrtu integrisane dozvole u roku od 15 dana od dana obavještanja javnosti.<sup>28</sup> **Rok od 15 dana** za dostavljanje komentara teško može obezbediti stvarno, a ne samo formalno učešće javnosti.

U tom smislu, pored propisivanja dužeg minimalnog roka, neophodno je predvideti mogućnost da se rok za dostavljanje mišljenja  **dodatno produži** kada je zbog prirode, složenosti, veličine i potencijalnih uticaja projekta na životnu sredinu, kao i obima i zahtevnosti relevantne dokumentacije, potreban duži period kako bi javnost mogla da učestvuje na delotvoran i informisan način. Ovakvo rešenje bi bilo usklađeno sa Arhuskom konvencijom, koja zahteva da rokovi budu određeni tako da javnosti omoguće efikasno učešće u donošenju odluka.<sup>29</sup> Dodatno, Preporuke iz Mastrihta za promovisanje delotvornog učešća javnosti, izrađene u obliku priručnika za primenu Arhuske konvencije, ukazuju na to da, kada pravni okvir propisuje minimalne vremenske okvire, treba jasno naglasiti da su oni minimum, kao i da je određivanje dužih rokova ne samo moguće, već i preporučljivo za projekte i aktivnosti sa značajnijim uticajima na životnu sredinu ili one koje pogađaju veći broj ljudi.<sup>30</sup>

Direktiva o industrijskim emisijama zahteva propisivanje razumnih vremenskih okvira u različitim fazama postupka kako bi javnost bila blagovremeno informisana, a zainteresovana javnost imala dovoljno vremena za pripremu i efikasno učešće, dok ocenu šta se smatra „razumnim” prepušta državama članicama.<sup>31</sup> Tako u Austriji i Holandiji rok za konsultacije u postupcima izdavanja dozvola iznosi šest nedelja, što bolje odgovara obimu i složenosti dokumentacije koja prati aktivnosti i uticaje industrijskih postrojenja na životnu sredinu.<sup>32</sup>

U skladu sa stavovima Komiteta za usklađenost sa Arhuskom konvencijom, u Preporukama iz Mastrihta se naglašava da se **period od šest nedelja** da javnost pregleda dokumentaciju i još šest nedelja da dostavi komentare može smatrati razumnim rokom. Takođe, pravni okvir koji predviđa najmanje 30 dana za konsultacije može se smatrati razumnim rokom sve dok se minimalni period može produžiti ako je to neophodno, uz uzimanje u obzir, između ostalog, prirode, složenosti i obima predložene aktivnosti.<sup>33</sup>

<sup>27</sup> Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, član 3. stav 1. tačka 1.

<sup>28</sup> Nacrt zakona, čl. 15. i 17.

<sup>29</sup> Zakon o potvrđivanju konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka; i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori broj 38/2009 – Arhuska konvencija, član 6. stav 3.

<sup>30</sup> Preporuke iz Mastrihta za promovisanje efektivnog učešća javnosti, tačka 76.

<sup>31</sup> Directive (EU) 2024/1785, Annex IV. 5.

<sup>32</sup> Armstrong, Josephine, Cherrier, Victoria, Dupont, Claire, Kourti, Ioana, Lawton, Keith, McAndrew, Keir and Hetty Menadue. 2016. [Assessment and summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID](#), 108 i 268.

<sup>33</sup> Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, član 3. stav 1. tačka 1.

# Tajnost podataka kao izuzetak – a ne pravilo

U Nacrtu zakona pitanje tajnosti podataka uređuje se detaljnije nego u važećem zakonu. Naime, važeći zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine utvrđuje da organ nadležan za izdavanje integrisane dozvole može odlučiti da za određene delove zahteva, odnosno nacрта dozvole ili dozvole ograniči pristup javnosti, ukoliko zahtev operatera sadrži poslovnu tajnu ili podatak koji, u skladu sa zakonom, zahteva ograničen pristup javnosti. O odluci da ograniči pristup javnosti određenim podacima i informacijama nadležni organ je dužan da obavesti javnost. Takođe, prema važećem zakonu, ograničenje pristupa informacijama ne može se odnositi na informacije o emisijama, rizicima od udesa i rezultate inspekcijskog nadzora.<sup>34</sup>

Nacrt zakona predviđa mogućnost da operater koji podnosi zahtev zatraži „zaštitu podataka koji se odnose na pojedine delove zahteva za izdavanje dozvole”.<sup>35</sup> Delovi zahteva koje operater namerava da zaštiti moraju biti jasno označeni, a operater je dužan da zahtev za tajnošću podataka „obrazloži razlozima i dokazima prema posebnim propisima kojima se uređuje zaštita poslovne i državne tajne, odnosno zaštita podataka iz razloga nacionalne bezbednosti”.<sup>36</sup>

Nacrt zakona detaljnije uređuje i u kom slučaju se ne može odobriti zahtev za zaštitu (tajnost) podataka, i to u delu koji se tiče:

01. informacija o graničnim vrednostima emisija;
02. rizika od udesa;
03. rezultata monitoringa i inspekcijskog nadzora;
04. indikatora procesa, korišćenja sirovina i pomoćnih materijala i proizvedenih proizvoda koji su direktno povezani sa emisijama iz postrojenja;
05. standardnih procesa i tehnika opisanih u referentnim dokumentima o BAT-u ili drugim dokumentima, a koji se koriste za određivanje BAT-ova u skladu sa ovim zakonom.<sup>37</sup>

U slučaju **razloga nacionalne bezbednosti**, Nacrt zakona predviđa da operater postrojenja može zahtevati tajnost podataka bez ikakvih izuzetaka.<sup>38</sup> U nedostatku obrazloženja uz Nacrt zakona i izveštaja o sprovedenim konsultacijama ne može se sa sigurnošću zaključiti šta je bila namera zakonodavca u ovom slučaju – da li da izmenama odredbi o tajnosti podataka unapredi usklađenost ovog zakona sa Direktivom o industrijskim emisijama ili da zaštiti interese operatera i „razloge nacionalne bezbednosti”.



Postavlja se pitanje koji je to podatak koji operater prilaže uz zahtev za izdavanje integrisane dozvole po svojoj prirodi takav da bi njegovo otkrivanje ugrozilo nacionalnu bezbednost?



Izuzetak koji se odnosi na razloge nacionalne bezbednosti je veoma široko postavljen – zaštita podataka ima smisla ako bi otkrivanje podataka zaista ugrozilo nacionalnu bezbednost i neophodno je tako formulirati normu, izbegavajući da se otvori širok diskrecioni prostor za neopravdano uskraćivanje informacija zbog razloga nacionalne bezbednosti.

U Polaznim osnovama Nacrta zakona je navedeno da je jedan od očekivanih efekata donošenja novog zakona „poboljšanje pristupa informacijama, kroz učešće javnosti i pristup pravosuđu”.<sup>39</sup> Međutim, odredbe Nacrta zakona koje se odnose na tajnost podataka ne prenose verno svrhu ovog instituta iz Direktive o industrijskim emisijama, dok, sa druge strane, bez razumnog opravdanja snižavaju postojeće standarde za ostvarivanje prava na pristup informacijama od javnog značaja i prava na potpuno obaveštavanje o stanju životne sredine.

Pitanje zaštite i tajnosti podataka o uticajima određenih postrojenja i aktivnosti na životnu sredinu veoma je složeno i osetljivo jer, između ostalog, zadire u materiju zaštite prava na zdravu životnu sredinu i na blagovremeno i potpuno obaveštavanje o njenom stanju, koje je Ustavom garantovano pravo.<sup>40</sup> Zbog toga je neophodno da odredbe o zaštiti, odnosno tajnosti podataka budu jasno utvrđene kako bi se otklonila svaka mogućnost zloupotrebe ili povrede pretežnijeg interesa zasnovanog na Ustavu i zakonu.

Informisanje javnosti u Direktivi o industrijskim emisijama predstavlja jedan od ključnih elementa evropske politike kontrole industrijskog zagađenja. Izmenama Direktive iz 2024. godine dodatno je unapređena digitalizacija i centralizacija podataka, ali osnovni normativni okvir za transparentnost, učešće javnosti i odgovornost industrijskih operatera se nije promenio u odnosu na odredbe propisa iz 2010. godine.<sup>41</sup>

Direktiva 2003/04 o javnom pristupu informacijama o životnoj sredini predviđa mogućnost ograničavanja javnosti da pristupi informacijama, između ostalog, u slučajevima kada je poverljivost predviđena zakonom, kada bi objavljivanje informacija negativno uticalo na nacionalnu bezbednost, kao

<sup>34</sup> Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, Sl. glasnik RS 135/2004, 25/2015 i 109/2021, član 23.

<sup>35</sup> Nacrt Zakona, član 11. stav 1.

<sup>36</sup> Nacrt Zakona, član 11. stav 3.

<sup>37</sup> Član 11. stav 4. Nacrta Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

<sup>38</sup> Član 11. stav 6. Nacrta Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

<sup>39</sup> Ministarstvo zaštite životne sredine, [Polazne osnove Nacrta zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine](#), 7. februar 2025. godine (poslednji pristup 10. 3. 2026. godine).

<sup>40</sup> Ustav Republike Srbije, *Službeni glasnik RS* broj 98/2006 i 115/2021, član 74.

<sup>41</sup> „Ovom Direktivom se ne stvaraju bilo kakve obaveze da se javnosti otkriju poverljive poslovne informacije pored onih koje su već utvrđene u Direktivi (EC) br. 2003/04 i Direktivi (EU) br. 2016/943”, Direktiva (EU) br. 2024/1785 Evropskog Parlamenta i Saveta OJ L od 15. 7. 2024, uvodna izjava 23.

i slučajevima kada poverljivost komercijalnih ili poslovnih informacija služi zaštiti legitimnog ekonomskog interesa. Međutim, ovom direktivom je predviđeno da se razlozi za odbijanje zahteva za pristup informacijama tumače restriktivno, uz uzimanje u obzir, u svakom pojedinačnom slučaju, javnog interesa za objavljivanje podataka – u svakom pojedinačnom slučaju javni interes za objavljivanje informacije trebalo bi uporediti sa interesom za uskraćivanje informacija. U ovoj direktivi je nedvosmisleno istaknuto da države članice ne mogu javnosti uskratiti podatke o emisijama u životnu sredinu.<sup>42</sup>

Može se, dakle zaključiti, da Direktiva o industrijskim emisijama predviđa mogućnost zaštite poverljivosti određenih podataka operatera, ali pod uslovima da je takva zaštita predviđena zakonom i da je nadležni organ sproveo test pretežnog interesa, pri čemu se podaci o emisijama u životnu sredinu ne mogu uskratiti javnosti.

Rešenje koje je predloženo u Nacrtu zakona operateru ostavlja **veoma široke mogućnosti da zatraži zaštitu podataka**, a nadležnom organu široka diskreciona prava da takav zahtev odobri. Direktiva o industrijskim emisijama zahteva da se poverljivost informacija primeni samo onda kada je to zaista neophodno. Osim toga, u ovom slučaju zakon koji uređuje materiju iz oblasti zaštite životne sredine **bez opravdanog razloga uređuje materiju koja je uređena drugim posebnim zakonom**.

Postupak određivanja tajnosti podataka već je uređen Zakonom o tajnosti podataka, koji predviđa da se podatak od interesa za Republiku Srbiju može proglasiti tajnim podatkom „ako je potreba zaštite interesa Republike Srbije pretežnija od interesa za slobodan pristup informacijama od javnog značaja”.<sup>43</sup> Dakle, Zakon o tajnosti podataka, kao *lex specialis* za oblast zaštite podataka od interesa za Republiku Srbiju, predviđa **test pretežnijeg interesa**, koji Nacrt zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne

sredine izostavlja. Zatim, kada su u pitanju podaci čija se tajnost određuje u skladu sa Zakonom o tajnosti podataka, tajnost određenog podatka određuje se prilikom njegovog nastanka, tako da je predlog iz Nacrta zakona da se tajnost nekog podatka naknadno utvrđuje suprotan posebnom zakonu, jer čini se da ne postoji opravdanje da se u postupku izdavanja integrisane dozvole neki podatak naknadno proglašava tajnim.

U obrazloženju Nacrta zakona koje je u procesu konsultacija izostalo, trebalo je da predlagač zakona obrazloži koji bi to operateri i pod kojim okolnostima mogli zahtevati da se neke informacije o njihovom radu označe oznakom „državna tajna” – najvišim stepenom tajnosti koji se određuje radi sprečavanja nastanka neotklonjive teške štete po interese Republike Srbije. U ovom trenutku tešku i neotklonjivu štetu po interese građana Republike Srbije nanose zagađivači koji nezakonito posluju bez integrisane dozvole.

Odredbe Nacrta zakona koje se odnose na situacije kada se ne može odobriti zahtev za zaštitu podataka, iako na prvi pogled deluju kao proširenje prava javnosti na pristup informacijama, zapravo značajno sužavaju već dostignuti nivo prava javnosti pa pristup informacijama o životnoj sredini i potpuno obaveštavanje o njenom stanju. Naime, umesto jasne odredbe koja nedvosmisleno utvrđuje da se informacije o emisijama u životnu sredinu ne mogu zaštititi oznakom tajnosti, predlagač zakona ovde utvrđuje da se zahtev za zaštitu podataka ne može odnositi na informacije o graničnim vrednostima emisija, a ne na emisije u životnu sredinu. Naime, granične vrednosti emisija su pravne norme koje se određuju dozvolom – one govore o tome šta je operateru dozvoljeno da ispusti u životnu sredinu, dok su informacije o emisijama faktički podaci o onome što je *stvarno ispušteno* u vazduh, vodu ili zemljište. Arhuska konvencija i Direktiva 2003/04 nalažu da se informacije o emisijama u životnu sredinu učine dostupnim javnosti u najširem mogućem okviru, što nije slučaj sa rešenjem koje se predlaže u Nacrtu zakona, koji taj okvir, zapravo, sužava.

<sup>42</sup> Directive 2003/04/EC on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/EEC, OJ L 41 of 14/02/2003, Art 4 (2). Sa druge strane Direktiva 2016/943 o zaštiti neotkrivenih znanja i poslovnih tajni ne može uticati na primenu propisa EU koji zahtevaju od poslovnih subjekata da otkriju informacije iz razloga javnog interesa, te ne može poslužiti kao pravni osnov za uskraćivanje informacija koje se prema drugim propisima EU smatraju javnim informacijama, vid. Directive 2016/943/EU on the protection of undisclosed know-how and business information (trade secrets) against their unlawful acquisition, use and disclosure OJ L 157 of 15/06/2016, Art 1 (2).

<sup>43</sup> Zakon o tajnosti podataka, *Službeni glasnik RS* 104/2009, član 8. stav 1.

# Primena najboljih dostupnih tehnika (BAT) između regulatornih zahteva i prakse

Najbolje dostupne tehnike (BAT) jesu izraz koji se odnosi na kombinaciju projektovanja, tehnologije i operativnih postupaka (tehnika) koji su najefikasniji i najsavremeniji u pogledu sprečavanja ili smanjenja negativnih uticaja na životnu sredinu, koji se generalno smatraju dostupnim i ekonomski pristupačnim za postrojenja u određenom sektoru (dostupni) i koji su sposobni da obezbede visok nivo zaštite životne sredine (najbolji).<sup>44</sup>

U tom smislu BAT predstavlja ključni instrument za uspostavljanje standarda zaštite životne sredine koji obavezuju operatere industrijskih postrojenja da svoje poslovanje usklade sa očuvanjem prirodnih resursa i prevencijom zagađenja. Istovremeno, BAT predstavlja instrument tehnološke transformacije industrije, kojim se osigurava da svako postrojenje koristi najdelotvornije metode za sprečavanje zagađenja na samom izvoru, čime se operacionalizuje načelo prevencije jer se utiče na industriju da razmišlja o zagađenju pre nego što ono nastane. Utvrđivanjem zahteva za primenu najčistijih dostupnih metoda, BAT deluje kao zaštitna barijera čak i kada ne postoji apsolutna naučna izvesnost kad je reč o dugoročnim štetnim uticajima specifičnih polutanata, te na taj način doprinosi i ostvarivanju načela predostrožnosti.

U pogledu graničnih vrednosti emisija zagađujućih materija BAT se operacionalizuje kroz **BAT-AELs** (nivoi emisija povezani sa BAT-om; engl. *BAT Associated Emission Levels*), odnosno kroz konkretne granične vrednosti emisija koji pretvaraju opšti opis najbolje dostupnih tehnika u konkretnu zakonsku obavezu, osiguravajući da industrijska postrojenja u praksi zaista postižu najniže moguće zagađenje, a ne samo da poseduju modernu opremu. BAT-AELs se utvrđuju u integrisanoj dozvoli.

BAT ne podrazumeva jednu fiksnu tehnologiju, već kombinaciju najefikasnijih i najnaprednijih metoda rada i operativnih procesa koji su tehnički i ekonomski primenljivi u određenom industrijskom sektoru. Tehnika mora biti dovoljno napredna da obezbedi visok nivo zaštite životne sredine, ali i dovoljno ekonomski održiva da se može promeniti u praksi bez neopravdanih ekonomskih pritisaka na industriju.

## Odstupanje kao izuzetak: uslovi za primenu i mogući rizici

Nacrt zakona dopušta da nadležni organ, u posebnim slučajevima, odredi manje strože granične vrednosti emisije ako bi dostizanje vrednosti propisanih za korišćenje najboljih dostupnih tehnika dovelo do nesrazmerno visokih troškova u odnosu na očekivani doprinos zaštiti životne sredine, zbog geografskog položaja/lokalnih uslova ili tehničkih karakteristika postrojenja.<sup>45</sup> Navedeno rešenje je prepoznato i u Direktivi o industrijskim emisijama, ali je važno imati u vidu da Direktiva mogućnost odstupanja predviđa isključivo kao izuzetak, i to pod strogo propisanim uslovima.<sup>46</sup> Operater konkretnog postrojenja mora dokazati da je odstupanje opravdano, dok organ koji vodi postupak mora obezbediti da ono ne izazove značajno zagađenje, da ne ugrozi usklađenost sa standardima kvaliteta životne sredine i da obezbedi visok nivo zaštite životne sredine u celini.<sup>47</sup> Istovremeno, manje strože granične vrednosti ne mogu preći granične vrednosti propisane aneksima Direktive.<sup>48</sup>

Sama tvrdnja da je primena BAT-a skupa nije dovoljna za odobravanje odstupanja, niti se odstupanje može zasnivati na širim društvenim ili ekonomskim razlozima, već procena mora biti strogo vezana za kriterijume iz Direktive i za konkretne okolnosti pojedinačnog postrojenja.<sup>49</sup>

U konkretnom slučaju rizik postoji ukoliko Nacrt zakona zadrži formulacije poput „manje strogih graničnih vrednosti emisija”, bez jasnog određenja na koje se emisije takvo odstupanje odnosi, kao i formulaciju o „nesrazmerno visokim troškovima”, bez preciznog preuzimanja dodatnih uslova i ograničenja iz Direktive o industrijskim emisijama. Među državama članicama postoje razlike u pristupu proceni disproporcionalnosti i validaciji troškova, dok je vrednovanje koristi po životnu sredinu često složeno i neujednačeno.<sup>50</sup> Stoga je potrebno uspostaviti jasan i predvidiv mehanizam za procenu kada se troškovi mogu smatrati nesrazmerno visokim u odnosu na koristi po životnu sredinu, po mogućnosti uz primenu kvantitativnih metoda i unapred utvrđenih kriterijuma, kako bi se obezbedila dosledna i ujednačena praksa, ali i osiguralo da se odstupanje primenjuje isključivo u izuzetnim slučajevima.

<sup>44</sup> Kingston, Suzan, Heyvaert, Veerle, Čavoški, Aleksandra, *European Environmental Law*. 2017. Cambridge University Press, 2017, 325.

<sup>45</sup> Nacrt zakona, član 20. st. 7 i 8.

<sup>46</sup> Direktiva o industrijskim emisijama, član 15. stav 5.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Amec Foster Wheeler Environment & Infrastructure UK Limited, [European Commission Directorate-General Environment Application of IED Article 15\(4\) derogations Final report](#) (poslednji pristup 25. 1. 2026).

<sup>50</sup> *Ibid.*

## Produžavanje roka za usklađivanje sa zaključcima o BAT-u

Nacrt zakona predviđa da, u roku od četiri godine od objavljivanja odluke o zaključcima o BAT-u, nadležni organ po službenoj dužnosti razmatra uslove i potrebu za izmenom uslova u dozvoli za postrojenja na koje se zaključci o BAT-u odnose, te primenjuje nove, odnosno, izmenjene zaključke o BAT-u.<sup>51</sup>

**Zaključci o BAT-u** predstavljaju ključni pravni dokument koji **objedinjuje** najvažnije delove referentnih dokumenata o najboljim dostupnim tehnikama. Ovi zaključci ne utvrđuju samo opis tehnologija i tehnika u nastajanju, već i precizne nivoe emisija i **standarde očuvanja životne sredine** koji se njima moraju postići. Pored toga, ovi zaključci definišu pravila za sisteme upravljanja životnom sredinom, referentne vrednosti (engl. benchmarks), načine praćenja zagađenja (monitoring), nivoe potrošnje resursa i, po potrebi, mere za sanaciju lokacije nakon prestanka rada postrojenja.<sup>52</sup>

Nacrt zakona predviđa i mogućnost utvrđivanja **dužih rokova za dostizanje BAT-a**, ukoliko nadležni organ proceni da je za postrojenje potreban duži period za dostizanje BAT-a, a produženje samo mora biti obrazloženo. U Direktivi o industrijskim emisijama rok duži od 4 godine moguć je samo u specifičnim slučajevima, vezano za potrebu za značajnim tehničkim promenama i uz stroge uslove, da se ne bi otvorio prostor da se BAT pretvori iz obaveznog standarda u cilj koji se dostiže „kada to bude moguće”.

Rešenje predloženo u Nacrtu zakona koje omogućava produženje rokova uz obrazloženje nadležnog organa može otvoriti prostor za subjektivno tumačenje i prekomerno popuštanje operaterima čija postrojenja nisu usklađena sa zaključcima o BAT-u. Nasuprot ovakvoj „otvorenoj diskreciji”, Direktiva o industrijskim emisijama postavlja striktan okvir koji odstupanja tretira kao izuzetak, a ne kao pravilo.

Na bi trebalo da odstupanje od zahteva za usklađivanje sa zaključcima o BAT-u bude rezultat slobodne procene nadležnog organa, sve i kada je takva procena obrazložena, već se mora materijalno dokazati da bi poštovanje standardnog roka od četiri godine dovelo do neproporcionalno većih troškova u odnosu na doprinos zaštiti i unapređenju životne sredine. Ovi troškovi se moraju dovesti u direktnu vezu sa specifičnim geografskim položajem, lokalnim uslovima sredine ili tehničkim karakteristikama samog postrojenja. Povećanje troškova za operatera postrojenja samo po sebi ne bi moglo biti opravdanje za produžavanje rokova.

Direktiva o industrijskim emisijama nalaže sprovođenje pažljive **analize troškova i koristi** (engl. **Cost-Benefit Analysis**). Bez zakonske obaveze da se izradi ovakva analiza, svako „obrazloženje” organa moglo bi ostati na nivou paušalne

<sup>51</sup> Nacrt zakona, član 27. stav 5.

<sup>52</sup> Direktiva o industrijskim emisijama, član 3. stav 12.

<sup>53</sup> Nacrt zakona, član 13. stav 4.

<sup>54</sup> Direktiva o industrijskim emisijama, član 3. tačka 8.

<sup>55</sup> Armstrong, Josephine, Cherrier, Victoria, Dupont, Claire, Kourti, Ioana, Lawton, Keith, McAndrew, Keir and Hetty Menadue. 2016. [Assessment and summary of the Member States implementation reports for the IED, IPPCD, SED and WID](#), 45–51.

<sup>56</sup> Direktiva o industrijskim emisijama, član 17. stav 1.

tvrdnje, čime se standard BAT iz obavezne norme degradira u cilj koji se dostiže samo „kada to operateru bude ekonomski zgodno”.

Odstupanja, pa ni vremenska, od standarda propisanih BAT ne bi nikako smela dovesti do ugrožavanja standarda kvaliteta životne sredine. Neophodno je da zakon postavi ovu „crvenu liniju” i predupredi ugrožavanje javnog zdravlja i pravne sigurnosti.

## Primena opštih obavezujućih pravila pri izdavanju integrisanih dozvola

Nacrt zakona uvodi mogućnost da se za određene aktivnosti dozvola izdaje primenom opštih obavezujućih pravila, koja se „zasnivaju na BAT-u”.<sup>53</sup> Opšta obavezujuća pravila (engl. *general binding rules*) jesu unapred propisani standardni uslovi ili granične vrednosti emisija za određene vrste postrojenja ili aktivnosti, koji se mogu koristiti pri određivanju uslova za dozvolu.<sup>54</sup> Na primer, za sektor čelika i gvožđa ili za postrojenja za preradu otpada može biti unapred propisano koje mere zaštite moraju da se primenjuju, koje granične vrednosti emisija se smatraju prihvatljivim i koje obaveze u pogledu monitoringa operator mora da ispunjava, pa se dozvola za konkretno postrojenje izdaje oslanjanjem na ta pravila.<sup>55</sup>

Predloženo rešenje, međutim, izostavlja ključni zahtev iz Direktive o industrijskim emisijama prema kojem primena opštih obavezujućih pravila mora obezbediti integrisani pristup i isti nivo zaštite životne sredine koji bi bio postignut određivanjem posebnih uslova u svakoj pojedinačnoj dozvoli.<sup>56</sup> Suština ovog ključnog principa je da opšta **obavezujuća pravila mogu zameniti pojedinačne uslove samo ukoliko obezbeđuju isti nivo zaštite životne sredine**.

Bez takve garancije postoji rizik da standardizovani uslovi **ne obuhvate na adekvatan način specifične karakteristike konkretnog postrojenja**, uključujući primenjenu tehnologiju, kapacitet, lokaciju i osetljivost okruženja, što može dovesti do **nižeg nivoa zaštite životne sredine**. Time se istovremeno slabi i osnovni princip integrisanog sprečavanja i kontrole zagađenja, koji podrazumeva da se emisije u vazduh, vodu i zemljište razmatraju i uređuju na celovit i međusobno povezan način. Ukoliko opšta obavezujuća pravila nisu jasno vezana za obavezu da se obezbedi isti nivo zaštite životne sredine kao što se to čini individualno određenim uslovima dozvole zasnovanim na BAT-u, postoji rizik da se standardi svedu na **minimalne sektorske zahteve**, umesto da se primenjuju na način prilagođen konkretnom postrojenju i njegovom ukupnom uticaju na životnu sredinu. Na značaj pravilnog transponovanja ovog pitanja ukazuje i nedavno pokrenuti postupak protiv Portugala, u kojem Evropska komisija ukazuje na to da nacionalno rešenje kada se primenjuju opšta obavezujuća pravila ne zahteva obezbeđivanje integrisanog

pristupa i visokog nivoa zaštite životne sredine ekvivalentnog onom koji bi bio postignut individualno određenim uslovima za dozvolu.<sup>57</sup>

U praksi država članica opšta obavezujuća pravila se zato često koriste samo kao polazni okvir za određivanje graničnih vrednosti emisija, dok se u pojedinačnoj dozvoli dodatno proverava da li su za konkretno postrojenje potrebni stroži ili drugačiji zahtevi.<sup>58</sup>

Predloženo rešenje u Nacrtu zakona nosi dodatni rizik jer se ključna pitanja koja se odnose na sadržinu dozvole, uključujući granične vrednosti emisija i posebne operativne zahteve za postrojenja, prepuštaju uređivanju kroz opšta obavezujuća

pravila koja donosi ministar, podzakonskim aktom. Time se značajan deo materije zaštite životne sredine izmešta iz zakonskog okvira i prepušta regulaciji aktom niže pravne snage, što može negativno uticati na pravnu sigurnost i otvoriti prostor za širu diskreciju izvršne vlasti. Ukoliko sadržina tih akata ne bude adekvatno postavljena, postoji rizik da se dodatno oslabi stvarni regulatorni efekat režima zasnovanog na najboljim dostupnim tehnikama. Dodatni problem predstavlja to što nacrt **ne predviđa rokove za njihovo ažuriranje**, što može dovesti do kašnjenja u usklađivanju sa razvojem najboljih dostupnih tehnika i time ugroziti pravovremenu primenu savremenih standarda zaštite životne sredine.

---

<sup>57</sup> European Commission v Portuguese Republic, Case C-166/25, C/2025/2065, 14. April 2025.

<sup>58</sup> European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, [Various Aspects of BAT Conclusions and Permits](#) (poslednji pristup 11. 3. 2026).

# Inspekcijski nadzor

U celini posmatrano, Nacrt zakona ne uspostavlja dovoljno jasan i efikasan sistem inspekcijskog nadzora. Ovlašćenja i dužnosti inspektora nisu dosledno usklađeni sa obavezama koje zakon propisuje operaterima, niti su postavljeni tako da obezbede delotvornu reakciju na utvrđene nezakonitosti. Pored toga, postojeća postrojenja su prilikom regulisanja inspekcijskog nadzora ponovo stavljena u povoljniji položaj od novih, iako upravo postojeća postrojenja predstavljaju najveći problem primene zakona u praksi. Takav pristup posledica je preuzimanja rešenja iz Direktive o industrijskim emisijama bez njihovog prilagođavanja domaćem kontekstu, u kojem veliki broj postrojenja i dalje posluje bez integrisane dozvole. Umesto da ojača nadzor tamo gde je on najpotrebniji, Nacrt zakona zadržava ili dodatno produbljuje postojeće slabosti. Potrebno je proširiti ovlašćenja inspektora tako da dosledno prate obaveze operatera propisane u prethodnim delovima zakona i omogućuje njegovu efikasnu primenu u praksi.

## Inspektor može zabraniti rad samo novim postrojenjima

U Nacrtu zakona ponovo je propuštena prilika da se jasno i nedvosmisleno utvrde ovlašćenja inspektora za nadzor nad primenom ovog zakona, iako od toga u velikoj meri zavisi da li će se zakon uopšte sprovoditi u praksi. Jedan od najozbiljnijih problema u važećem zakonu jeste to što su prava, dužnosti i ovlašćenja inspektora postavljeni preusko, pa **nije uvek sasvim jasno šta inspekcija konkretno može i mora da kontroliše.**

Upravo se u odredbama o pravima, dužnostima i ovlašćenjima inspektora jasno vidi favorizovanje postojećih postrojenja u odnosu na nova. Tako inspektor ima pravo i dužnost da kod **novog postrojenja utvrđuje da li je operater pribavio dozvolu, dok kod postojećeg može da proverava samo da li je podnet zahtev za njeno pribavljanje.**<sup>59</sup> Međutim, reč je o dva suštinski različita procesna momenta, a sama činjenica da je zahtev podnet ne znači da operater može da posluje bez dozvole, niti da je time ispunio obaveze koje zakon propisuje. Takvo rešenje relativizuje odgovornost operatera postojećih postrojenja i, kao i u drugim delovima nacrta, stavlja ih u povoljniji položaj u odnosu na operatere novih postrojenja, koji dozvolu moraju da pribave pre puštanja postrojenja u rad.

Iako i u okviru postojećeg pravnog okvira postoji osnov za postupanje inspekcije u slučaju da postojeće postrojenje posluje bez dozvole, taj nedostatak se u praksi može prevazilaziti samo delimično, uz svojevrsnu pravnu gimnastiku i široko tumačenje opšte odredbe prema kojoj inspektor ima pravo i dužnost da utvrđuje sprovođenje „drugih propisanih mera zaštite životne sredine”.<sup>60</sup> Takvo oslanjanje na generalnu klauzulu nije opravdano i unosi pravnu nesigurnost, jer

ostavlja prostor za različita tumačenja, uključujući i pitanje da li se obaveza posedovanja dozvole uopšte može podvesti pod mere zaštite životne sredine na način na koji je to zakonom predviđeno.



Zbog toga bi znatno jasnije i primerenije rešenje bilo da se izričito propiše da inspektor ima pravo i dužnost da utvrđuje da li postrojenja, ne samo nova već i postojeća, poseduju dozvolu izdatu u skladu sa zakonom.

**Nema opravdanja da se poslovanje postojećih i novih postrojenja bez dozvole tretira na potpuno različit način.** Da li to znači da inspektor neće imati ovlašćenje da utvrđuje nezakonitost u situaciji kada postojeće postrojenje obavlja aktivnosti bez dozvole, ali je u međuvremenu podnelo zahtev za njeno izdavanje? Nesavesni inspektor bi se u praksi mogao pozvati na to da ga zakon ovlašćuje samo da proveri da li je zahtev podnet, ali ne i da utvrđuje da li postrojenje posluje bez dozvole.<sup>61</sup>



Radi otklanjanja svake sumnje koja se u praksi može pojaviti, neophodno je da zakon nedvosmisleno propiše pravo i dužnost inspektora da utvrđuje da li postojeća postrojenja posluju bez dozvole. Istovremeno, potrebno je jasno predvideti i odgovarajuća ovlašćenja inspektora za slučaj da se u nadzoru utvrdi da postrojenje obavlja delatnost bez dozvole kako zakonska obaveza ne bi ostala bez stvarnog mehanizma kontrole i sprovođenja.

Međutim, Nacrt zakona dodatno sužava ovlašćenja inspektora kada je reč o postojećim postrojenjima. Umesto da ukloni postojeće nedoumice i ojača mehanizme nadzora, Ministarstvo zaštite životne sredine predlaže da se dosadašnje ovlašćenje inspektora da zabrani rad i novog i postojećeg postrojenja suzi tako da se **mera zabrane rada može izreći samo novom, ali ne i postojećem postrojenju.** Takvo rešenje pokazuje da fokus Ministarstva nije bio na rešavanju jednog od ključnih problema u primeni Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, a to je činjenica da veliki broj postojećih postrojenja godinama posluje bez integrisane dozvole, bez adekvatne reakcije inspekcije.

Trenutno oko 150 postrojenja, od ukupno 220, više od godinu dana posluje bez integrisane dozvole. Umesto da ojača primenu zakona tamo gde je ona očigledno izostala, Ministarstvo predlaže suprotno rešenje: da se inspektor uskrati ovlašćenje da zabrani rad postojećem postrojenju koje posluje bez dozvole. Takav predlog ne samo da ne rešava problem, već ga dodatno produbljuje. Zbog toga je od suštinskog značaja da se izričito propiše da inspektor može

<sup>59</sup> Nacrt Zakona, član 41.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> Navedena praksa zabeležena je prilikom nadzora nad radom kompanije *Serbia Zijin Copper* (dopis Ministarstva zaštite životne sredine br. 914-480-501-00023/2021-07 od 17. avgusta 2021. godine), kao i u slučaju postrojenja *TE-TO Kolubara Vreoci „Prerada”* (dopis Gradske uprave Grada Beograda, X-09 br. 501.9-921/2021 od 1. decembra 2021. godine).

zabraniti rad svakog postrojenja koje posluje bez dozvole, bez obzira na to da li je reč o novom ili postojećem postrojenju.

Treba razmotriti propisivanje **obavezne zabrane rada** u slučajevima kada inspektor utvrdi da postrojenje posluje bez integrisane dozvole. Sličan pristup već postoji u Zakonu o planiranju i izgradnji, koji propisuje da je inspektor dužan da obustavi radove kada utvrdi da se objekat gradi bez dozvole.<sup>62</sup> Po istom principu, bilo bi opravdano propisati da je inspektor dužan da zabrani rad postrojenja koje posluje bez najvažnije dozvole u oblasti zaštite životne sredine, i to sve dok se ta dozvola ne pribavi. Teško je zamisliti snažniji podsticaj za operatere da pribave integrisanu dozvolu i usklade svoje poslovanje sa zahtevima iz zakona.

Posebno je problematično to što nacrt **ne predviđa obavezu pokretanja odgovarajućih kaznenih postupaka**, iako je dosadašnja praksa pokazala da inspekcija po pravilu nije podnosila prijave, već su to činile organizacije civilnog društva. Zbog toga postoji rizik da nezakonitosti koje inspektor utvrdi tokom inspekcijskog nadzora ostanu bez odgovarajuće sankcije, što dodatno slabi delotvornost inspekcijskog nadzora.



Bilo bi opravdano predvideti rešenje slično onom iz Zakona o planiranju i izgradnji, prema kojem je inspektor dužan da, kada utvrdi nezakonitost, podnese odgovarajuću prijavu i pokrene druge postupke propisane zakonom.<sup>63</sup>

## Ograničenja u planiranju, prioritizaciji i transparentnosti inspekcijskog nadzora

Nacrt zakona prilikom regulisanja inspekcijskog nadzora uvodi odredbe koje su već u velikoj meri sadržane u Zakonu o inspekcijskom nadzoru i podzakonskim aktima donetim na osnovu ovog propisa, iako se istovremeno poziva na njegovu shodnu primenu. Drugim rečima, značajan deo ovih odredbi se svodi na ponavljanje onoga što je već uređeno opštim pravnim okvirom, uključujući godišnje planiranje inspekcijskog nadzora, operativne planove, procenu rizika, vanredne inspekcijske nadzore i sačinjavanje zapisnika. Takav pristup sam po sebi nije nedopušten, ali je, sa stanovišta kvaliteta zakonodavne tehnike, uglavnom suvišan, osim kada se njime uvode viši standard ili posebna pravila prilagođena specifičnosti ove oblasti.

## Rok za dostavljanje zapisnika: dva meseca umesto osam dana

Ovo je verovatno najozbiljniji nedostatak predloženih rešenja u oblasti nadzora nad primenom zakona. Naime, Zakon o inspekcijskom nadzoru propisuje da se zapisnik dostavlja nadziranom subjektu **u roku od osam dana** od završetka inspekcijskog nadzora, dok Nacrt zakona predviđa rok od

**dva meseca** od izvršenog terenskog inspekcijskog nadzora.<sup>64</sup>

Ostaje nejasno zbog čega je u ovoj oblasti potrebno predvideti duži rok za dostavljanje zapisnika i šta opravdava tako značajno odstupanje od Zakona o inspekcijskom nadzoru. Ukoliko se dostavljanje zapisnika odlaže dva meseca, **odlaže se i donošenje rešenja sa merama za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nezakonitosti**. Time se slabi blagovremenost reakcije inspekcije i ostavlja mogućnost da nezakonito poslovanje traje duže nego što je neophodno.

## Javnost može izvršiti uvid u zapisnik tek nakon četiri meseca

Nacrtom zakona propisano je da inspekcija omogućava javnosti pristup zapisniku o inspekcijskom nadzoru u roku od četiri meseca od dana sprovođenja nadzora, po pravilima o pristupu informacijama od javnog značaja.<sup>65</sup> Međutim, ako se ima u vidu da rok za postupanje po zahtevima za pristup informacijama od javnog značaja iznosi **15 dana od dana prijema zahteva**, ostaje nejasno na koji način se došlo do roka od četiri meseca. S obzirom na to da se predloženim rešenjem sužava pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja, ovu odredbu bi trebalo brisati, posebno zato što nije jasno koja je svrha njenog unošenja u Nacrt zakona. Ukoliko je cilj da se poveća transparentnost rada inspekcije, to se neće postići na predloženi način, već propisivanjem, na primer, obaveze da se zapisnici u kojima je utvrđena nezakonitost rada postrojenja obuhvaćenih ovim zakonom objavljuju na internet prezentaciji organa koji sprovodi postupak.

## Kako obezbediti prioritizaciju inspekcijskog nadzora nad postojećim postrojenjima?

Nacrt zakona uvodi **sistematičnu procenu rizika aktivnosti koje se obavljaju i njihovog uticaja na životnu sredinu**, ali se iz predloženih kriterijuma može zaključiti da je ona prvenstveno usmerena na postrojenja koja su već pribavila integrisanu dozvolu, a zatim posluju suprotno uslovima iz nje.<sup>66</sup> Rešenje koje Nacrt zakona predlaže svodi se na preuzimanje minimalnih standarda iz Direktive o industrijskim emisijama.<sup>67</sup> Međutim, treba imati u vidu dve činjenice. Prvo, Direktiva polazi od pretpostavke da sva postrojenja koja obavljaju aktivnosti moraju imati dozvolu, zbog čega i ne pravi ovakvu razliku između postojećih i novih postrojenja. Drugo, činjenica da Direktiva propisuje minimalne standarde ne znači da se ti kriterijumi ne mogu prilagoditi nacionalnom kontekstu. Naprotiv, državama članicama ostavljen je prostor da, u skladu sa sopstvenim okolnostima i potrebama, razviju sveobuhvatniji i precizniji sistem procene rizika. Zato nije dovoljno mehanički preuzimati rešenja iz Direktive bez uvažavanja stvarnog stanja u zemlji. U domaćem kontekstu to pre svega znači imati u vidu da više od 150 operatera i dalje posluje bez integrisane dozvole.

<sup>62</sup> Zakon o planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik RS* br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020, 52/2021, 62/2023 i 91/2025, član 176. stav 3.

<sup>63</sup> Zakon o planiranju i izgradnji, član 176. stav 7.

<sup>64</sup> Nacrt zakona, član 40. stav 12 i Zakon o inspekcijskom nadzoru *Službeni glasnik RS* br. 36/2015, 44/2018 i 95/2018, član 35. stav 5.

<sup>65</sup> Nacrt zakona, član 40. stav 13.

<sup>66</sup> Nacrt zakona, član 40. stav 7.

<sup>67</sup> Direktiva o industrijskim emisijama, član 23.

U prvoj polovini 2025. godine inspekcija Ministarstva zaštite životne sredine je sprovela svega 29 inspeksijskih nadzora u kojima se proveravalo da li postrojenja posluju u skladu sa Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.<sup>68</sup> Iz dostupnih podataka nije jasno da li su ti nadzori obuhvatili postrojenja koja imaju integrisanu dozvolu ili ona koja posluju bez nje. Takav obim nadzora nije srazmeran ozbiljnosti problema ni rizicima koje poslovanje postrojenja bez integrisane dozvole proizvodi za životnu sredinu i zdravlje ljudi. Inspekcija je, imajući u vidu da je rok za pribavljanje dozvola istekao krajem 2024. godine, kao i iskustvo iz 2021. godine kada je 181 postrojenje poslovalo bez dozvole, morala prioritarno da usmeri svoj rad upravo na postrojenja koja posluju bez integrisane dozvole.

To je posebno važno ako se ima u vidu da se očekivani obim vanrednih nadzora određuje na osnovu relevantnih dokaza, iskustva i prakse, ali i predviđanja budućih događaja, kako bi se sprečile štetne posledice i izbeglo da reakcija inspekcije bude prepuštena slučaju.<sup>69</sup> U tom smislu, inspekcija bi morala da uspostavi jasna pravila za prioritizaciju nadzora nad postojećim postrojenjima, tako da se raspoloživi resursi usmere na operatere čija postrojenja predstavljaju najveći rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu, i to na sledeći način:

**Prioritet 1:** postrojenja sa najvećim emisijama i evidentiranim prekoracenjima (velika postrojenja za sagorevanje, rudnici i rudarstvo, metalurgija i hemijska industrija);

**Prioritet 2:** postrojenja locirana u područjima sa istorijskim zagađenjem, lošim indikatorima kvaliteta vazduha, vode ili zemljišta ili područjima koja zahtevaju poseban režim zaštite (urbana područja, zaštićena područja, blizina naselja);

**Prioritet 3:** operateri koji kontinuirano krše propise iz oblasti zaštite životne sredine (dakle, ne samo oni koji posluju suprotno uslovima u izdatoj integrisanoj dozvoli, već i onima koji posluju bez nje).<sup>70</sup>

U Danskoj se procena rizika zasniva na verovatnoći nastanka štete i težini posledica po ljude i životnu sredinu, pri čemu se uzimaju u obzir usklađenost rada sa propisima, emisije u vazduh, vodu i zemljište, rukovanje opasnim materijama, postojanje sistema upravljanja zaštitom životne sredine i blizina osetljivih područja.<sup>71</sup> U Švedskoj se, pored vrste i obima aktivnosti i emisija, vrednuju i složenost i starost postrojenja, dosadašnje postupanje operatera, obim i kvalitet monitoringa koji sprovodi sam operater, lokalne prilike i promene vlasništva.<sup>72</sup> Ova rešenja pokazuju da kriterijumi za procenu rizika moraju biti postavljeni dovoljno široko da obuhvate stvarne rizike koji određeno postrojenje predstavlja po životnu sredinu i zdravlje ljudi.

## Dodatni terenski inspeksijski nadzor rezervisan samo za nova postrojenja

Nacrt zakona preuzima rešenje iz Direktive o industrijskim emisijama, prema kojem se dodatni terenski inspeksijski nadzor u roku od šest meseci sprovodi kada je tokom redovnog nadzora utvrđena značajna neusklađenost sa uslovima za dozvolu.<sup>73</sup> Međutim, Nacrt ne precizira šta se tačno podrazumeva pod „značajnom neusklađenošću”, što ostavlja prostor za široku diskrecionu ocenu i neujednačenu primenu. Uz to, ovakvo rešenje ostaje ograničeno na postrojenja koja već imaju dozvolu, ali ne postupaju u skladu sa njenim uslovima, dok se i dalje ne odgovara na ključni problem postrojenja koja posluju bez integrisane dozvole, iako je upravo to najozbiljniji vid kršenja zakona.

## Vanredni inspeksijski nadzor vezan samo za „ozbiljne” slučajeve

Zakon o inspeksijskom nadzoru već prilično detaljno uređuje situacije u kojima se sprovodi vanredni inspeksijski nadzor, uključujući slučajeve kada je potrebno hitno sprečiti ili otkloniti neposrednu opasnost po život i zdravlje ljudi, imovinu ili životnu sredinu, kao i situacije u kojima se postupa po predstavkama.<sup>74</sup> Nacrt, nasuprot tome, predviđa da se vanredni inspeksijski nadzor sprovodi radi ispitivanja „ozbiljnih pritužbi”, u slučaju „ozbiljnih nesreća i udesa” i „pojave nepoštovanja uslova ili zahteva propisanih ovim zakonom”, uz napomenu da se vanredni nadzori sprovode i u drugim slučajevima propisanim Zakonom o inspeksijskom nadzoru.<sup>75</sup> Takva formulacija otvara rizik od pogrešnog tumačenja da su vanredni nadzori u ovoj oblasti rezervisani samo za „ozbiljne pritužbe” i „ozbiljne nesreće i udesa”.

## Javnost rada inspekcije

Nacrtom zakona propisano je da nadležna inspekcija obaveštava javnost o svom radu objavljivanjem godišnjeg izveštaja na svojoj internet stranici.<sup>76</sup> Međutim, predloženo rešenje ni na koji način ne obezbeđuje viši stepen transparentnosti u odnosu na postojeće propise i praksu, budući da je inspekcija i do sada imala obavezu objavljivanja tih informacija.<sup>77</sup> Ukoliko je cilj povećanje transparentnosti rada inspekcije, koja u praksi predstavlja jednu od najslabijih karika u sistemu primene propisa, taj cilj se ne može ostvariti na ovakav način. Stvarno unapređenje transparentnosti zahteva objavljivanje pravovremenih i konkretnih informacija o postupanju inspekcije, odnosno obavezu da svaka mera inspekcije, uključujući nalog za pribavljanje dozvole, zabranu rada i podnošenje prijave za privredni prestup, bude evidentirana, dokumentovana i javno dostupna. Imajući u vidu da dosadašnje postupanje inspekcije nije bilo dovoljno delotvorno da obezbedi usklađivanje velikog broja postrojenja sa zakonom, potrebno je obezbediti pravovremeno informisanje javnosti o konkretnim aktivnostima inspekcije.

<sup>68</sup> Dopis Ministarstva zaštite životne sredine br. službeno/2025-008 od 15. septembra 2025. godine.

<sup>69</sup> Stefanović, Milan, Milovanović, Dobrosav, Stefanović, Jovana i Ivan Dragošan. 2015. *Vodič za primenu Zakona o inspeksijskom nadzoru*. Beograd: Cardno Emerging Markets USA Ltd, str. 88.

<sup>70</sup> Vojvodić, Hristina, Marjanović Toplica, Vukčević, Ljubica i Jovan Cvijetinović, str. 46.

<sup>71</sup> Armstrong, Josephine, Cherrier, Victoria, Dupont, Claire, Kourt, Ioana, Lawton, Keith, McAndrew, Keir and Hetty Menadue, str. 75.

<sup>72</sup> *Ibid.*, str. 76.

<sup>73</sup> Direktiva o industrijskim emisijama, član 23. stav 4.

<sup>74</sup> Zakon o inspeksijskom nadzoru, član 6. stav 4.

<sup>75</sup> Nacrt zakona, član 40. stav 9.

<sup>76</sup> Nacrt zakona, član 44.

<sup>77</sup> Zakon o inspeksijskom nadzoru, član 44. stav 1.

# Kaznene odredbe

Rad postrojenja bez integrisane dozvole ne utiče samo na životnu sredinu, već ugrožava i zdravlje stanovništva. Zbog toga je neophodno da se zakonom uspostavi kaznena politika koja će uticati na operatere postrojenja da u svakom trenutku posluju u skladu sa odredbama zakona. Jasna zakonska rešenja, uz precizne i delotvorne kaznene odredbe, predstavlja ključan preventivni mehanizam koji bi u praksi mogao sprečiti posledice po životnu sredinu i zdravlje ljudi. U dosadašnjoj praksi, protiv zagađivača koji posluju bez integrisane dozvole nisu pokretani sudski postupci, što je za takve kompanije predstavljalo podsticaj da nastave sa nezakonitim poslovanjem bez ikakvih posledica. Međutim, ni Nacrt zakona ne nudi adekvatna rešenja koja bi omogućila da se kompanijama koje ne poseduju integrisanu dozvolu onemogućiti dalje obavljanje delatnosti, niti predviđa efikasne mehanizme za pravovremeno pokretanje postupaka i izricanje odgovarajućih sankcija. Bez takvih instrumenata, teško je očekivati da će se postići stvarni preventivni efekat i sprečiti dalje kršenje zakona.

Kršenje odredaba Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, naročito kontinuirani rad postrojenja bez integrisane dozvole, nosi sa sobom visok stepen društvene opasnosti. Međutim, u praksi se ne ispituje da li je rad postrojenja bez integrisane dozvole doveo do zagađenja zemljišta, vazduha ili vode, usled čega izostaje odgovornost za moguća krivična dela, a posledično i strože sankcionisanje.

## Isključiti primenu instituta ublažavanja kazne

Nacrt zakona predviđa pooštavanje kaznene politike kroz višestruko povećanje zaprečenih novčanih kazni. Tako je, između ostalog, za obavljanje aktivnosti bez integrisane dozvole predviđena **minimalna novčana kazna u iznosu od 1.500.000 dinara, za razliku od važećeg zakona, koji propisuje minimalnu kaznu od 150.000 dinara.**<sup>78</sup> Iako se pooštavanje kaznene politike može oceniti kao preko potrebno rešenje, njegovi praktični dometi mogu ostati ograničeni ukoliko se ima u vidu da se u praksi **propisane kazne u velikoj meri ublažavaju.** U takvim okolnostima, povećanje zakonom zaprečenih iznosa samo po sebi ne mora nužno dovesti do željenog odvratajućeg efekta.

Mogućnost da se kompaniji izrekne kazna ispod zakonom propisanog minimuma u praksi često dovodi do toga da se istom zagađivaču za ponavljanje istog privrednog prestupa u više sudskih postupaka izriču kazne znatno niže od onih predviđenih zakonom<sup>79</sup>. Takva praksa ne samo da smanjuje preventivni efekat kažnjavanja, već stvara jasnu motivaciju zagađivaču za nastavak kršenja zakona, istovremeno šaljući poruku drugim kompanijama da je zloupotrebom zakonskih pogodnosti moguće zaobići poštovanje njegovih odredaba. Iz

tog razloga, bilo bi opravdano razmotriti uvođenje zakonske odredbe kojom bi se za najteže povrede ovog zakona, poput rada bez integrisane dozvole, isključila mogućnost ublažavanja kazne.

Rad postrojenja bez pribavljene integrisane dozvole predstavlja privredni prestup čija specifičnost i potencijalni rizici koje može imati po društvo, opravdavaju to da zakonodavac ovu vrstu prestupa tretira strože u odnosu na druge privredne prestupe. Slično zakonsko rešenje već postoji u Krivičnom zakoniku Republike Srbije, koji za određena najteža krivična dela izričito isključuje primenu instituta ublažavanja kazne.<sup>80</sup>

## Pooštavanje kazni za zagađivače koji kontinuirano krše zakon

Kada je reč o kršenju odredaba Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, praktično pitanje koje se nameće jeste kako tretirati kompanije koje konstantno krše zakon i protiv kojih se gotovo kontinuirano vode sudski postupci, nažalost, bez stvarnog i odvratajućeg efekta. Iz tog razloga, pitanje ponavljanja istog privrednog prestupa opravdava zakonsko propisivanje obaveze suda da, u slučaju prethodnih osuda, izrekne strožu kaznu u narednom postupku, čime bi se stvorio preventivni efekat i demotivisalo dalje kršenje zakona. Naime, praksa primene postojećeg zakona pokazuje da veliki broj kompanija dugi niz godina ne poštuju njegove odredbe, što ukazuje na to da prethodne sankcije nisu imale adekvatan preventivni efekat. Efikasna primena zakona zahteva dosledan i integrisan sistem mera, koji obuhvata inspeksijski nadzor, izricanje naloga inspektora, pokretanje sudskih postupaka i izricanje sankcija sa stvarnim odvratajućim učinkom.

Iako same novčane kazne nisu uvek dovoljno efikasne, uvođenje zakonske obaveze da sud u slučaju ponovljenog vršenja istog ili istovrsnog privrednog prestupa izrekne dvostruki iznos propisane novčane kazne predstavljao bi snažan instrument za podsticanje kompanija na poštovanje zakona.

Trenutno, Zakon o privrednim prestupima predviđa **mogućnost izricanja pooštrene kazne do dvostrukog iznosa**, a odluku da li će izreći dvostruki iznos zaprećene ili, pak, višestruko umanjenju kaznu donosi sam sud. Stoga je neophodno jasno propisati zakonsku obavezu pooštavanja kazne kod višestrukih prekršaja kako bi se postigao preventivni i korektivni efekat.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Nacrt zakona, član 45.

<sup>79</sup> Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu, [Zijin osuđen na dva miliona dinara zbog nelegalne izgradnje u Boru](#) (poslednji pristup 20. 1. 2026).

<sup>80</sup> Krivični zakonik, član 57. stav 2.

<sup>81</sup> Zakon o privrednim prestupima, član 22.

## Zabraniti kompanijama poslovanje do pribavljanja integrisane dozvole

U dosadašnjoj se praksi pokazalo da postojeći preventivni i represivni mehanizmi nisu efikasni, te da je neophodno propisati **obavezu, a ne mogućnost** nadležnih organa da kompanijama koje posluju bez integrisane dozvole zabrane obavljanje delatnosti do njenog pribavljanja. Naime, iako Zakon o privrednim prestupima predviđa mogućnost izricanja mere zabrane obavljanja delatnosti u slučaju izvršenja privrednog prestupa (kao što je rad bez integrisane dozvole), primena ove odredbe nije obavezna za sud, pa se zakonodavna intervencija u vidu propisivanja obaveze izricanja ove zabrane nameće kao neophodna radi zaštite životne sredine i zdravlja ljudi.<sup>82</sup>

## Ukidanje odgovornosti kompanija za neizvršenu sanaciju štete od zagađenja

Nacrtom se predviđa isključenje kaznene odgovornosti ukoliko kompanija ne izvrši sanaciju posledica zagađenja. Naime, važeći Zakon propisuje da, ukoliko zagađenje potiče iz postrojenja koje ima dozvolu ili podleže njenom izdavanju, operater mora o svom trošku sanirati posledice zagađenja u najkraćem mogućem roku, uzimajući u obzir tehničke i ekonomske mogućnosti, a kršenje ove obaveze definiše kao privredni prestup za koji je zaprećena novčana kazna od 150.000 do 3.000.000 dinara<sup>83</sup>. Međutim, predviđanje ovako značajne obaveze bez propisivanja odgovarajućih sankcija za njeno neizvršavanje obesmišljava svrhu same odredbe i umanjuje njen preventivni efekat. Takvo rešenje šalje nejasnu poruku zakonodavca, dopuštajući da kršenje jedne od ključnih obaveza operatera u pogledu zaštite životne sredine ostane nekažnjeno, što direktno ugrožava ciljeve u pogledu zaštite životne sredine i zdravlja ljudi.

Treba posebno istaći da je obaveza da se izvrši sanacija jedna od ključnih odgovornosti zagađivača, te da nepostupanje po ovoj obavezi predstavlja ozbiljan propust sa značajnim posledicama po životnu sredinu. Zbog toga je od suštinskog značaja da zakonodavac jasno definiše mehanizme sankcionisanja nepoštovanja ove obaveze kako bi se osigurao stvarni preventivni i korektivni efekat.

## Odgovornost službenika za nezakonito izdavanje integrisanih dozvola

Članom 48. Nacrta isključuje se prekršajna odgovornost odgovornog lica u nadležnom organu u slučajevima kada donese odluku o izdavanju dozvole suprotno propisanom postupku, izda dozvolu koja ne sadrži propisane uslove, ne izvrši reviziju dozvole, ne donese rešenje o prestanku važenja dozvole u skladu sa propisanim uslovima, ne obaveštava druge organe, organizacije i javnost na propisan način ili ne vodi registar izdatih dozvola i onemoguću uvid u njega.

Međutim, neophodno je jasno propisati kaznene odredbe za nezakonito postupanje odgovornih lica u postupcima izdavanja integrisanih dozvola, s obzirom na to da, kada je reč

o velikim zagađivačima, nadležna lica neretko prelaze granice slobodne diskrecione ocene, te da bez propisanih sankcija, u praksi može izvesno doći do zloupotrebe ovlašćenja bez ikakvih zakonskih posledica. Nedostatak zakonskih sankcija u ovim situacijama može dovesti do zloupotreba i ozbiljnog ugrožavanja efikasnosti sistema kontrole zagađenja. Stoga jasno definisane kaznene mere predstavljaju ključni instrument za osiguranje zakonitosti, transparentnosti i preventivnog delovanja nadležnih organa u postupcima izdavanja integrisanih dozvola.

<sup>82</sup> Zakon o privrednim prestupima, član 34.

<sup>83</sup> Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja, član 17.

# Zaključak

Nacrt zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine uvodi određene izmene u sistem integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine, ali analiza pokazuje da pojedina normativna rešenja mogu imati značajne posledice po transparentnost postupaka, učešće javnosti i ukupni nivo zaštite životne sredine. Posebnu zabrinutost izazivaju odstupanja od međunarodnih standarda u pogledu definicije zainteresovane javnosti, ograničeni i prevaziđeni modeli obaveštavanja javnosti o postupcima izdavanja dozvola, kao i kratki rokovi za učešće javnosti u konsultacijama. Dodatno pitanje predstavlja način regulisanja poverljivosti podataka, koji u predloženom obliku može dovesti do ograničavanja pristupa informacijama od javnog značaja, uključujući podatke od neposrednog značaja za zaštitu životne sredine i javnog zdravlja.

Analiza ukazuje i na potencijalne rizike u pogledu pojedinih regulatornih mehanizama koji čine srž sistema integrisanih dozvola. Uvođenje opštih obavezujućih pravila bez jasne zakonske garancije da će se njihovom primenom obezbediti isti nivo zaštite životne sredine, kao u slučaju individualno određenih uslova zasnovanih na BAT-u, može dovesti do slabljenja integrisanog pristupa kontroli industrijskih emisija. Slično tome, mogućnost produžavanja rokova za usklađivanje sa zaključcima o BAT-u ili određivanje manje strogih graničnih vrednosti emisija bez precizno definisanih kriterijuma i strogo utvrđenih procedura može otvoriti prostor za širu diskreciju u primeni zakona i dovesti u pitanje njegov stvarni regulatorni efekat.

U svetlu činjenice da veliki broj industrijskih postrojenja u Srbiji i dalje funkcioniše bez integrisane dozvole, normativna rešenja u ovoj oblasti moraju biti posebno pažljivo oblikovana. Na bi trebalo da se transponovanje pravnih tekovina Evropske unije svodi na formalno preuzimanje pojedinih instituta, već je neophodno dosledno prenošenje ciljeva i načela na kojima se zasniva evropski sistem prevencije i kontrole industrijskog zagađivanja. To podrazumeva jasan regulatorni okvir koji obezbeđuje visok nivo zaštite životne sredine, pravnu sigurnost i delotvorne mehanizme nadzora i sprovođenja propisa.

Istovremeno, efikasan sistem integrisanih dozvola nije moguć bez transparentnog i inkluzivnog procesa donošenja propisa. Otvoreni dijalog sa stručnom javnošću, privredom i organizacijama civilnog društva predstavlja važan preduslov za izgradnju regulatornog sistema koji će biti istovremeno primenjiv u praksi i usklađen sa međunarodnim standardima.

Na osnovu nalaza ove analize, u nastavku su predstavljene ključne preporuke za unapređenje predloženog zakonskog rešenja i uspostavljanje delotvornog sistema integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine.



# Preporuke

Unapređenje zakonodavnog okvira u oblasti kontrole industrijskog zagađenja zahteva jasna normativna rešenja koja će obezbediti doslednu primenu standarda iz Direktive o industrijskim emisijama, veću transparentnost postupaka i zaštitu javnog interesa.

Polazeći od identifikovanih nedostataka u Nacrtu zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, kao i standarda utvrđenih Direktivom o industrijskim emisijama, Arhuskom konvencijom i pravnim tekovinama Evropske unije, te dvadesetogodišnjeg iskustva u primeni ovog zakona, u nastavku iznosimo ključne preporuke za unapređenje normativnog okvira i uspostavljanje delotvornog sistema kontrole industrijskog zagađenja.

## Obezbediti transparentan i participativan proces izrade zakona, tako što će se:

### ► Objaviti izveštaj o sprovedenim javnim konsultacijama

Otvoren i transparentan postupak izrade propisa važan je kako bi građani i stručna javnost mogli da prate pripremu zakonskih rešenja, učestvuju u tom procesu i doprinesu kvalitetu konačnog teksta. Objavljivanje izveštaja o sprovedenim javnim konsultacijama omogućava javnosti da stekne jasniji uvid u tok procesa i da prati da li su, i u kojoj meri, njihovi predlozi i sugestije uzeti u obzir prilikom izrade konačnog nacrtu zakona. Objavljivanje izveštaja o sprovedenim javnim konsultacijama nije pitanje dobre prakse, već obaveza Ministarstva zaštite životne sredine.

## Omogućiti delotvorno učešće javnosti u postupcima donošenja odluka, i to tako što će se:

### ► Široko i jasno definisati zainteresovana javnost

Ne bi trebalo da novi zakon sužava pojam zainteresovane javnosti niti da uvodi dodatne uslove koji mogu ograničiti učešće udruženja i drugih aktera koji deluju u oblasti zaštite životne sredine. Zato je potrebno zadržati široku definiciju zainteresovane javnosti, bez dodatnih kriterijuma koji bi u praksi mogli otežati ili ograničiti učešće javnosti u postupcima donošenja odluka o pitanjima životne sredine.

### ► Urediti obaveštavanje javnosti na jasan, predvidiv i dostupan način

Zakon treba da obezbedi da javnost bude blagovremeno i pouzdano obaveštena o svim fazama postupka, kroz unapred poznate i lako dostupne kanale informisanja. Istovremeno, potrebno je garantovati pravovremen pristup putem interneta zahtevima, pratećoj dokumentaciji i donetim odlukama. Potrebno je uspostaviti centralizovan i transparentan sistem objavljivanja informacija o postupcima izdavanja integrisanih dozvola, uz veće korišćenje digitalnih platformi.

### ► Propisati duži rokovi koji omogućavaju delotvorno učešće javnosti

Rokovi za dostavljanje primedbi treba da budu dovoljno dugi da javnost može da se informiše, razmotri obimnu dokumentaciju i pripremi smisleno obrazložene komentare. Rok od 15 dana nije dovoljan da obezbedi informisano i delotvorno učešće javnosti u postupcima koji se oslanjaju na obimnu i tehnički složenu dokumentaciju. Zakon bi zato trebalo da predvidi duži minimalni rok za učešće u postupcima (30 dana), uz mogućnost njegovog produženja kada to zahtevaju složenost pitanja, obim dokumentacije ili značaj mogućih uticaja na životnu sredinu.

## Obezbediti da se tajnost podataka primenjuje samo kao izuzetak, tako što će se:

### ► Propisati obavezno sprovođenje testa pretežnog javnog interesa

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja treba izričito da propiše obavezu nadležnog organa da primeni test pretežnog javnog interesa kada operater zahteva zaštitu poslovne tajne ili drugih podataka koje smatra poverljivim, u skladu sa Direktivom 2003/4/EC i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. Odluka o ograničavanju pristupa informacijama treba da bude jasno i detaljno obrazložena, uključujući razloge zbog kojih je zaštita određenih podataka u konkretnom slučaju pretežnija od javnog interesa za njihovo objavljivanje.

### ► Obezbediti delotvoran pravni lek protiv odluka o tajnosti podataka

Zakon treba da garantuje pravo zainteresovanoj javnosti da odluke o ograničavanju pristupa informacijama, uključujući zaštitu poslovne tajne ili tajnih podataka, ospori pred nadležnim sudom ili drugim nezavisnim organom, u skladu sa standardima Arhuske konvencije.

### ► Primenjivati postojeći pravni okvir za podatke od značaja za nacionalnu bezbednost

Pitanja zaštite podataka čije bi objavljivanje moglo ugroziti nacionalnu bezbednost ili odbranu već su uređena Zakonom o tajnosti podataka. Ne bi trebalo da Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja uvodi dodatne režime tajnosti, već treba da se u tim slučajevima poziva na primenu postojećeg okvira, uz izričitu odredbu da informacije o emisijama u životnu sredinu ne mogu biti ograničene.

**Uspostaviti jasan i restriktivan okvir za odstupanja od standarda BAT, tako što će se:**

► **Precizno utvrditi uslovi za odstupanje od standarda BAT**

Zakon treba jasno da propiše da se manje stroge granične vrednosti emisija mogu odobriti samo kao izuzetak, pod uslovima utvrđenim Direktivom o industrijskim emisijama, uz obavezu da operater dokaže opravdanost odstupanja i da ono ne dovede do značajnog zagađenja niti ugrozi standarde kvaliteta životne sredine.

► **Uspostaviti jasan i proverljiv test disproporcionalnih troškova**

Trebalo bi zakonom ili podzakonskim aktom utvrditi jasne kriterijume i metodologiju za procenu kada se troškovi primene BAT-a mogu smatrati nesrazmerno visokim u odnosu na koristi za životnu sredinu kako bi se obezbedila dosledna primena propisa i sprečilo da odstupanja postanu pravilo umesto da budu izuzetak.

► **Usloviti primena opštih obavezujućih pravila jednakim nivoom zaštite životne sredine**

Trebalo bi zakonom izričito propisati da primena opštih obavezujućih pravila može zameniti pojedinačno određivanje uslova za dozvolu samo ukoliko obezbeđuje isti nivo zaštite životne sredine kao onaj koji bi bio postignut određivanjem individualnih uslova zasnovanih na BAT-u, uz očuvanje integrisanog pristupa kontroli emisija.

► **Propisati osnovni elementi opštih obavezujućih pravila i rokovi za njihovo ažuriranje**

Trebalo bi zakonom utvrditi osnovne elemente opštih obavezujućih pravila i obavezu da se oni redovno ažuriraju u skladu sa razvojem zaključaka o BAT-u kako bi se sprečilo snižavanje standarda zaštite životne sredine i ograničila prekomerna diskrecija izvršne vlasti u uređivanju ključnih uslova za dozvolu.

**Ojačati inspeksijski nadzor tako da omogući doslednu, blagovremenu i transparentnu primenu zakona, tako što će se:**

► **Uspostaviti jednak režim nadzora nad novim i postojećim postrojenjima**

Inspektor treba da ima ovlašćenje da kontroliše da li svako postrojenje poseduje integrisanu dozvolu i posluje u skladu sa zakonom, kao i da zabrani rad svakom postrojenju koje posluje bez dozvole, bez obzira na to da li je reč o novom ili postojećem postrojenju. Zadržavanje blažeg režima za postojeća postrojenja nije opravdano, s obzirom na to da najveći problem u primeni zakona predstavljaju upravo postrojenja koja godinama posluju bez integrisane dozvole.

► **Proširiti ovlašćenja inspektora i propisati obaveza u pogledu pokretanja kaznenih postupaka**

Treba razmotriti propisivanje obavezne zabrane rada u slučajevima kada inspektor utvrdi da postrojenje posluje bez integrisane dozvole. Potrebno je proširiti ovlašćenja inspektora tako da oni dosledno prate obaveze operatera i omoguće efikasnu primenu zakona u praksi. Pored toga, neophodno je propisati obavezu inspektora da, kada utvrdi nezakonitost, podnese odgovarajuću prijavu i pokrene druge zakonom predviđene postupke kako utvrđene povrede ne bi ostale nesankcionisane.

► **Obezbediti blagovremeno postupanje inspekcije**

Odredbe zakona treba uskladiti sa Zakonom o inspeksijskom nadzoru, osim kada je to opravdano specifičnostima oblasti i kada se time uvodi viši standard zaštite. To posebno važi za rokove: produženi rok za dostavljanje zapisnika i odlaganje pristupa javnosti zapisniku neopravdano slabe blagovremenost reakcije inspekcije, odlažu izricanje mera i sužavaju pravo javnosti na pristup informacijama.

► **Prioritetno usmeriti nadzor na postrojenja koja posluju bez dozvole**

Zakon treba da obezbedi jasna pravila za planiranje i prioritizaciju nadzora tako da inspekcija prvenstveno usmerava resurse na postrojenja koja posluju bez integrisane dozvole, kao i na operatere čije aktivnosti nose najveći rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Pri određivanju prioriteta posebno treba uzeti u obzir postrojenja sa najvećim emisijama i evidentiranim prekoračenjima, postrojenja u područjima sa visokim opterećenjem životne sredine, kao i operatere koji kontinuirano krše propise.

► **Obezbediti stvarna transparentnost rada inspekcije**

Radi jačanja odgovornosti i poverenja javnosti, potrebno je propisati da se na internet stranici nadležnog organa pravovremeno objavljuju konkretne informacije o postupanju inspekcije, uključujući mere koje su izrečene u pojedinačnim slučajevima, naročito kada je utvrđena nezakonitost, uključujući naloge za pribavljanje dozvole, zabrane rada, naloge za otklanjanje nepravilnosti i podnete prijave za privredni prestup ili druge odgovarajuće postupke.

► **Preciznije urediti vanredni inspeksijski nadzor**

Ne bi trebalo da odredbe o vanrednom nadzoru formulacijom sugerišu da se on sprovodi samo u „ozbiljnim” slučajevima. Potrebno je obezbediti da se vanredni nadzor sprovodi u svim situacijama u kojima je to potrebno radi sprečavanja ili otklanjanja rizika po životnu sredinu i zdravlje ljudi, kao i po predstavkama i po drugim osnovima predviđenim Zakonom o inspeksijskom nadzoru.

**Uspostaviti kaznenu politiku koja ima stvarni preventivni i odvraćajući efekat, tako što će se:**

► **Isključiti mogućnost ublažavanja kazne**

Za najteža kršenja zakona, kao što je rad bez integrisane dozvole, preporučuje se razmatranje uvođenja posebne zakonske odredbe kojom bi se isključila mogućnost ublažavanja kazne ispod zakonom propisanog minimuma. Ovakvo rešenje doprinelo bi jačanju preventivne i odvraćajuće funkcije kaznene politike, smanjenju prostora za zloupotrebu zakonskih pogodnosti i obezbeđivanju doslednije primene zakona. Istovremeno, time bi se poslala jasna poruka da se najteži oblici kršenja propisa koji mogu imati značajne negativne posledice po životnu sredinu i zdravlje ljudi neće tolerisati.

► **Pooštriti kazne za povratnike**

Preporučuje se da se zakonom propiše obaveza suda da u slučaju ponovljenog izvršenja istog ili istovrsnog privrednog prestupa izrekne strožu kaznu, odnosno novčanu kaznu u dvostrukom iznosu od zakonom propisanog minimuma. Ovakvo rešenje doprinelo bi jačanju preventivne funkcije kaznene politike i sprečavanju situacija u kojima kompanije kontinuirano krše zakon bez značajnijih posledica. Jasno propisana obaveza da se pooštava kazna u slučaju višestrukih prekršaja poslala bi nedvosmisleno poruku da ponavljanje protivpravnog ponašanja neće biti tolerisano, čime bi se podstaklo doslednije poštovanje zakonskih obaveza.

► **Propisati obavezna zabrana rada kao zaštitna mera**

Preporučuje se da se zakonom propiše obavezna mera zabrane obavljanja delatnosti za postrojenja koja rade bez pribavljene integrisane dozvole, i to do trenutka njenog pribavljanja. Umesto postojeće mogućnosti da sud izrekne ovu meru, potrebno je uvesti zakonsku obavezu da se ona izriče u slučajevima kada je utvrđen rad bez dozvole. Time bi se obezbedila efikasnija zaštita životne sredine i zdravlja ljudi i sprečilo dalje obavljanje delatnosti koje može imati značajne negativne posledice po životnu sredinu dok kompanija ne ispuni zakonske uslove za rad.

## Impressum

### Izdavač

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)  
Kancelarija Beograd  
Dositejeva 51/1  
11000 Beograd, Srbija

### Odgovoran za sadržaj

Peter Hurrelbrink, direktor  
Friedrich-Ebert-Stiftung Beograd  
Tel.: +381 11 3283 285  
serbia.fes.de

### Kontakt

office-serbia@fes.de

Stavovi izneti u ovoj publikaciji ne odražavaju nužno stavove Fondacije Fridrih Ebert. Komercijalna upotreba materijala koje objavljuje FES nije dozvoljena bez prethodne pisane saglasnosti FES-a. Publikacije FES-a ne smeju se koristiti u svrhe predizbornih kampanja.

ISBN: 978-86-83767-80-9

Mart 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.





