

IV АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Стратешки циљ Републике Србије, у процесу придруживања Европској Унији, јесте да се изврши усклађивање домаћих прописа са прописима Европске Уније али и обезбеди систем за примену донетих закона.

Кључни разлози за доношење овог закона су потреба прецизнијег одређивања појмова, докумената, аката и процедура кроз које се спороводи заштита природе, овлашћења и обавеза субјеката заштите, односа између институција заштите природе, заштитних режима и система управљања и финансирања заштићених подручја, утврђених на основу једногодишњег искуства у спровођењу Закона о заштити природе, и препорука односно захтев одговарајућих међународних чинилаца, првенствено експерата твининг пројекта Натура 2000, који се за Републику Србију реализује средствима европске комисије, за увођење оцене прихватљивости као посебног инструмента за лиценцирање програма, планова и пројеката са становишта њиховог утицаја на еколошки значајна подручја, односно станишта и популације дивљег биљног и животињског света.

Законом о заштити природе створен је правни основ за успостављање еколошке мреже у Републици Србији. Одредбе о еколошкој мрежи овим Нацртом закона су побољшане и јасније прецизиране сагласно Директиви о стаништима и Директиви о птицама (Council Directive on the conservation of wild birds (1979L409/ЕЕС и Council Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna I flora (1992L0043-ЕЕС) којима се обезбеђује дугорочно очување врста и станишта од значаја за Европску Унију ради очувања биолошке разноврсности на светском, регионалном и националном нивоу.

Изменама и допунама закона већина процедура у изради и доношењу докумената и аката заштите природе се поједностављује и скраћује, елиминишу се или свде на минимум разлози за слободну оцену и тумачења законских решења од стране органа и институција, смањују и лакше решавају конфликти различитих интереса и односи између заинтересованих страна, укључујући и ефикасније решавање питања обештећења за забрану и ограничење права коришћења, штету коју причињавају заштићене врсте животиња и мере техничко-биолошке заштите, учвршћују права, јачају овлашћења и одговорност управљача заштићених подручја, ближе одређује намена средстава из појединих извора финансирања и учвршћује систем убирања накнада за коришћење заштићених подручја. Законом се постиже компетентније и успешније препознавање, идентификација, очување и одрживо коришћење природних вредности, јачање друштвеног консензуса и ширење свести у вези јавног интереса заштите природе и ефикасније обезбеђивање интереса носилаца еколошки одговорног односно одрживог социоекономског развоја.

Примена овог закона треба да унапреди и побољша предуслове за одрживо коришћење и заштиту природних ресурса на начин да се успостави равнотежа између активности човека са једне стране и очувања природе и њених вредности са друге стране.

1) Који се проблем решава законом?

- уводи се оцена прихватљивости (у складу са обавезама из Директиве о стаништима и Директиве о птицама (Council Directive on the conservation of wild birds (1979L409/ЕЕС и Council Directive on the conservation of natural habitats and of wild fauna I flora (1992L0043-ЕЕС) за планове, основе, програме, пројекте, радове и активности у природи, чије спровођење може имати значајан утицај на циљеве очувања и целовитост еколошке мреже;

- прецизније се дефинише поступак издавања Акта о условима заштите природе у поступку усвајања планова, програма и основа као и у поступку издавања одговарајућих дозвола, тако да се елиминише правна несигурност која је у досадашњој пракси постојала, а посебно прописивањем могућности жалбе на Акт о условима заштите природе, чиме је омогућена двостепеност у прописивању услова и мера заштите природе, што до сада није био случај;

- обезбеђује се реализација планова, програма, основа, односно пројеката, радова и активности за које се у поступку оцене прихватљивости утврди да имају јавни интерес који је претежнији у односу на интерес очувања конкретног еколошки значајног подручја;

- обезбеђује се у поступку оцене прихватљивости учешће јавности што ће бити дефинисано, као и други елементи тога поступка уредбом коју доноси Влада;

- прецизније су дефинисани режими заштите у заштићеним подручјима, тако што су таксативно набројане активности и радови које није могуће обављати у појединим зонама, што ствара већу правну сигурност за потенцијалне инвеститоре;

- јасније се дефинишу обавезе управљача и превазилази проблем неуједначене праксе наплате накнаде за коришћење заштићеног подручја, утврђивањем заједничких елемената утврђивања накнаде за коришћење заштићеног подручја од стране Владе.

2) Који циљеви треба да се постигну доношењем закона?

Предложена решења су израз уочене потребе да се прецизније и јасније дефинишу поступци и процедуре за планове, основе, програме, пројекте, радове и активности у природи, у циљу стварања сигурнијег правног амбијента, у коме су за потенцијалне инвеститоре правила понашања унапред позната.

Предложеним решењима врше се измене и допуне важећег закона у правцу:

- прецизирања садржине акта о условима заштите природе, који издаје завод за заштиту природе,

- прецизирања садржине документације, односно података које подносилац захтева подноси уз захтев за издавање акта о заштити природе,

- увођења двостепености поступка издавања акта о условима заштите природе чиме се постиже правна сигурност и заштита учесника у поступку и обезбеђују услови за

рационално коришћење природних ресурса уз могућност заинтересованог лица да на Акт о условима заштите природе који издаје завод, изјави жалбу Министарству, што до сада није био случај,

- стварања услова за планско и рационално коришћење природних ресурса, заштићених подручја и еколошке мреже уз уважавање начела одрживог коришћења и заштите,

- у правцу стварања правне сигурности кроз прецизније дефинисање режима заштите у заштићеним подручјима, чиме се ствара амбијент у коме су правила понашања, односно дозвољене и недозвољене активности у појединим зонама унапред прецизно и јасно дефинисане,

- поштовања ограничења које поставља очување равнотеже у природи, кроз доношење планских докумената, прописивање права и обавеза свих субјеката у поступку доношења планова, програма и основа као и носилаца пројеката, радова и активности у природи,

- обезбеђење учешћа свих заинтересованих субјеката да у поступку оцене прихваљивости учествују и утичу на одлуке надлежних органа,

- прецизније дефинисање процедуре кроз акт који ће донети Влада о оцени прихватљивости, а којим ће се прописати ближи поступак, садржина, рокови, начин спровођења оцене прихватљивости за еколошку мрежу у односу на циљеве очувања еколошке мреже, као и начин обавештавања јавности, утврђивања преовладавајућег јавног интереса и компензацијских мера.

- обезбеђење могућности да се упркос негативној оцени прихватљивости за планове, програме, основе, као и радове и активности у природи за које се утврди да постоји преовладавајући јавни интерес у односу на интерес очувања конкретног еколошки значајног подручја, се дозволи њихова реализација.

У складу са наведеним и са обавезама из поменутих директива, унапређен је систем заштите којима се не угрожавају основне делатности и развој подручја и пружа могућност развоја кроз активности научно-истраживачког рада, образовања, културе, туризма и чувања заштићеног природног добра и подручја еколошке мреже.

3) Да ли су разматране друге могућности за решење проблема?

Питања која су предмет измена и допуна су системске природе и њихово решавање је могуће једино законом којим се ова питања уређују.

Обзиром на то да се Нацртом закона о изменама и допунама закона о заштити природе, врше одређена побољшања и прецизирање појединих одредаба Закона о заштити природе, као и њихово усаглашавање са прописима Европске уније, нису разматрана друга решења.

4) Зашто је доношење новог закона најбоље решење?

Материја којом се целовито уређује област заштите природе не може се устројити без постојања законског акта који даје основ за уређивање права и обавеза субјеката заштите природе, а ради остваривања постављених циљева.

Заштита, очување и унапређивање биолошке (генетичке, специјске, екосистемске), геолошке и предеоне разноврсности је динамичан процес који захтева стално усклађивање људских активности, економских и друштвених развојних планова, програма, основа и пројеката у циљу одрживог коришћења обновљивих и необновљивих природних вредности и ресурса, што су основни разлози за доношење овог закона.

5) На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

Предложена решења ће утицати:

- на институције које врше послове заштите природе, односно заводе за заштиту природе и органе и службе за заштиту животне средине, на свим нивоима, кроз проширење и прецизирање постојећих и увођење нових послова на изради документа, издавању одговарајућих аката и вођења процедура (услови заштите природе, студија заштите природе, акт о проглашењу заштићеног подручја, оцена прихватљивости, сагласности, дозволе, и др);

- управљаче заштићених подручја, кроз добијање већих права и овлашћења (право коришћења непокретности у јавној својини, право активне легитимације, заснивање улазних станица, издавање сагласности и других одобрења), проширење обавеза и јачање одговорности у изради и примени планова управљања и правилника о унутрашњем реду, организацији, обуци и опремању чуварских служби;

- субјекте планирања и носиоце привредних активности, кроз јасније препознавање забрана, ограничења и обавеза које закон прописује, повећану правну сигурност у планирању и остваривању дозвољених активности и ефикаснијем усаглашавању еколошког и развојног интереса и решавању конфликта;

- физичка лица, односно грађане кроз стварање услова за ефикасније очување и уређење заштићених подручја, односно места, објеката и зона које служе за широки спектар различитих потреба људи, пре свега за рекреацију, спорт, одмор и уживање у природи, ширење знања и научна истраживања, као и кроз већу ефикасност у остваривању својих права на накнаду штете причињену применом прописаних режима заштите и спровођењем заштитних мера.

6) Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Нацртом закона не уводе се промене у садашња права, услове и начин коришћења природних ресурса, земљишта и других непокретности, осим у области еколошки значајних подручја која ће се успоставити, као претеча европске еколошке мреже Натура 2000 коју Република Србија мора у потпуности утврдити и организовати на својој територији до приступања ЕУ. У еколошки значајним подручјима и подручјима Натура 2000 успостављају се забране и ограничења за програме, планове, пројекте, радове и активности са значајним неповољним утицајем на одређена станишта и популације дивљих врста биљака и животиња, што се конкретно односно у пракси решава кроз оцену прихватљивости чије спровођење почиње за две године, након утврђивања граница еколошки значајних подручја. С обзиром да се оцена прихватљивости спроводи у оквиру поступака стратешке процене утицаја на животну средину и процене утицаја на животну

средину, који су прописима у потпуности уређени и у пракси уходани, оцена прихватљивости неће значајније утицати на повећање трошкова и продужење рокова. Такође, не уводе се нове накнаде, а максималне износе и друге битне елементе накнада за коришћење заштићених подручја одређује Влада, што је до сада било у надлежности управљача.

Изменама и допунама закона не стварају се додатне новчане обавезе за грађане и обезбеђује се правична надокнада причињене штете. Привредни субјекти чија делатност врши утицај на еколошки значајна подручја морају се у року који је разуман и прихватљив (2-3 године), припремити за извесно повећање трошкова пословања због спровођење оцено прихватљивости, за које се основано претпоставља да ће представљати само мањи део садашњих трошкова на изради студије и вођења поступка процене утицаја на животну средину.

7) Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?

Решења предложена законом обезбеђују, позитивне ефекте који превазилазе трошкове примене закона.

Законом о заштити природе установљена су основна начела заштите природе на којима су засноване одредбе закона којима се остварује заштита, очување и унапређење биолошке геолошке и предеоне разноврсности.

Изменама и допунама Закона о заштити природе кроз усклађивање људских активности, економских и друштвених развојних планова, програма, основа и пројеката са одрживим коришћењем обновљивих и необновљивих природних ресурса постиже се дугорочно очување природних екосистема и природне равнотеже што представља општи интерес за Републику Србију који превазилази трошкове примене закона.

8) Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

Имајући у виду да заштита природе представља општи интерес за Републику Србију чињеница је да су већ Законом о заштити природе установљена одређена ограничења, односно услови и мере под којима се могу обављати привредне и друге активности у природи.

Овим изменама и допунама прецизније и јасније се дефинишу услови и мере, дозвољене и недозвољене активности у заштићеним подручјима и еколошкој мрежи, установљавање јавног интереса који је претежнији од интереса очувања са становишта заштите природе, јасније и прецизније дефинишу процедуре, чиме се ствара амбијент за сигурније пословање и предузимање привредних и других активности што је свакако основни предуслов за појаву нових привредних субјеката на тржишту, пре свега у области туризма, угоститељства, мале привреде.

9) Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози за доношење закона?

Током примене закона предузеће се законодавне, управне и управно надзорне, институционално-организационе, техничке-оперативне, економске мере и мере јачања јавне свести:

Законодавне, управне и управно надзорне мере

- донети извршне прописе за спровођење закона
- унапредити систем издавања услова заштите природе
- унапредити систем надзора, контроле, изрицања и наплате казни.

Институционалне и организационе мере

- успостављање сарадње и одговорности свих субјеката заштите природе у поступку доношења планова, основа и програма, као и реализовања пројеката, радова и активности у природи, а посебно у заштићеним подручјима и еколошкој мрежи

Техничке/оперативне

- успостављање и вођење базе података заштићених природних добара, типова станишта и подручја еколошке мреже

Економске мере

- применити нови начин одређивања накнаде за коришћење заштићених подручја која је већ установљена Законом о заштити природе

Развијање јавне свести

- увођење формално-правног механизма као што је учешће јавности у поступку оцене прихватљивости

10) Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?

Овим законом се не мења битно уређење неког питања из области заштите природе. Закон је стављен на сајт Министарства, односно јавна расправа у припреми нацрта закона не спроведи се по посебном програму. Нацрт закона је израђен након прелога и сугестија заинтересованих страна за прецизирањем одредаба важећег закона.