

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Финансирање заштите животне средине је стратешки означено као једно од најзначајнијих питања у систему управљања заштитом животне средине, као и процес усаглашавања са прописима ЕУ. Ово је нарочито важно имајући у виду ниво економске развијености Републике Србије, усаглашености, тренутно стање инфраструктуре од значаја за област животне средине и стање животне средине.

Одређивање проблема које нацрт закона треба да реши

Закон о заштити животне средине ступио је на снагу 29. децембра 2004. године. Будући да је Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС”, број 51/09) донесен 8. јула 2009. године, а потпуно је почео да се примењује 20. марта 2010. године, Закон о заштити животне средине не садржи појмове „државна помоћ”, „контрола државне помоћи”, „оправдани трошкови”, „висина државне помоћи”, и сл. нити разврстава државну помоћ на категорије и врсте које су предвиђене Уредбом о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/10, 100/11 и 93/12).

Државна помоћ за заштиту животне средине може да се додели за отклањање или спречавање штета природном окружењу или природним изворима (богатствима) насталим активностима корисника, за смањење ризика од таквих штета или за већу ефикасност коришћења природних богатстава, укључујући мере за уштеду енергије и коришћење обновљивих извора енергије (члан 29. став 1). Државна помоћ за заштиту животне средине може да се додели привредним субјектима у свим секторима, осим у сектору саобраћаја, у области инфраструктуре у ваздушном, друмском и железничком саобраћају, као и унутрашњој пловидби (члан 29. став 2). Државна помоћ за заштиту животне средине не може да се додели малом и средњем привредном субјекту уколико се пре почетка реализације пројекта није јавио као потенцијални корисник државне помоћи на начин и под условима које је одредио давалац државне помоћи (члан 29. став 3). Државна помоћ за заштиту животне средине великом привредном субјекту не може да се додели пре него што, поред услова наведених за малог и средњег привредног субјекта, давалац државне помоћи, увидом у документацију добијену од корисника, не утврди да без доделе државне помоћи корисник неће моћи да обезбеди планирани ниво заштите животне средине (члан 29. став 4).

Чланом 66. Закона о заштити животне средине прописано је да Влада доноси санациони план кад „загађење на одређеном подручју превазилази ефекте мера које се предузимају, односно кад је угрожен капацитет животне средине или постоји ризик од трајног нарушавања квалитета или штете у животној средини”. С друге стране наведена Уредба прописује државну помоћ која се додељује за санацију контаминираних локација (чл. 54-56 Уредбе).

Инвестициона државна помоћ привредним субјектима који отклањају штете нанете животној средини санацијом контаминираних локација, може да се додели само уколико води побољшању заштите животне средине. Штета нанета животној средини у том смислу односи се на погоршање квалитета тла, површинских или подземних вода. Државна помоћ не може да се додели уколико загађивач може да се идентификује, и у том случају примењује се начело „загађивач плаћа”. Уколико загађивач није идентификован или му се не може наложити да сноси трошкове санације, државна помоћ може да се додели лицу које врши санацију (члан 54. Уредбе). Оправдани трошкови за доделу државне помоћи за санацију контаминираних локација су сви трошкови који се односе на обављање санације

контаминираних подручја умањени за износ повећања вредности земљишта на том подручју (члан 55. Уредбе). Државна помоћ за санацију контаминираних локација може да се додели у висини до 100% оправданих трошкова. Укупан износ помоћи не сме бити већи од стварних трошкова које сноси привредни субјекат (члан 56. Уредбе).

Према Попису шема државне помоћи, члан 66. Закона о заштити животне средине потенцијално садржи у себи државну помоћ за санацију контаминираних локација, предвиђену Уредбом о правилима за доделу државне помоћи. Ова одредба закона није супротна наведеној Уредби већ је, посматрана са становишта прописа о државној помоћи - непотпуна. Одредба члана 66. Закона о заштити животне средине није директан основ за доделу индивидуалне државне помоћи. Директан основ за доделу државне помоћи требало би да представљају санациони планови. То је и разлог због кога одредба члана 66. овог закона треба да се усклади са прописима о државној помоћи.

Стога, основ за измену и допуну Закона о заштити животне средине произлази из потребе и обавезе усклађивања овог закона са прописима о државној помоћи, тј. Законом о контроли државне помоћи и са чл. 54-56 Уредбе о правилима за доделу државне помоћи.

Такође, одредбе Закона о заштити животне средине неопходно је изменити тако да се обезбеди даље несметано функционисање система финансирања заштите животне средине, након ступања на снагу Закона о престанку важења Закона о фонду за заштиту животне средине и престанка рада Фонда преко кога се до тада вршило финансирање целокупне заштите животне средине.

У погледу финансирања заштите животне средине неопходно је предложити решења у односу на изворе финансирања и наменско коришћење средстава у складу са Законом о буџетском систему и Законом о финансирању локалне самоуправе. Чланом 2. тачка 15) Закона о буџетском систему прописано је да су наменски приходи - јавни приходи чије је коришћење и намена утврђена законом, а чланом 65. да се финансирање буџетског фонда, поред апропријација обезбеђених у оквиру буџета врши и из наменских прихода буџета и осталих јавних прихода.

У складу са чланом 64. Закона о буџетском систему неопходно је уредити могућност јединица локалне самоуправе да оснивају локалне буџетске фондове. Локални буџетски фонд је евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, који се отвара по одлуци надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља који је предвиђен посебним локалним прописом (члан 64. Закона). Такође, прописом, односно споразумом дефинишу се: 1) сврха буџетског фонда; 2) време за које се буџетски фонд оснива; 3) надлежни локални орган управе одговоран за управљање фондом; 4) извори финансирања локалног буџетског фонда. Извори прихода локалног буџетског фонда су: 1) апропријације обезбеђене у оквиру буџета за текућу годину; 2) наменски приходи буџета; 3) других јавни приходи (члан 65). Локалним буџетским фондом управља надлежни локални орган управе. По укидању буџетског фонда, права и обавезе буџетског фонда преузима надлежни локални орган управе (члан 66). Преузимање обавеза и плаћања на терет локалног буџетског фонда врше се до нивоа средстава одобрених том фонду (члан 67).

Неопходно је ускладити одредбе о коришћењу прихода јединице локалне самоуправе у складу са чланом 4. Закона о финансирању локалне самоуправе („Службени гласник РС”, бр. 62/06, 47/11 и 93/12), којим је прописано да су сви приходи јединице локалне самоуправе општи приход буџета јединице локалне самоуправе и да се могу користити за било коју

намену, у складу са законом и одлуком о буџету јединице локалне самоуправе, сем оних прихода чији је наменски карактер утврђен законом.

Овај закон такође треба да реши нарочито питања која се односе на усаглашавање прописа у области заштите вода од загађивања у погледу муља као и ефикаснију имплементацију ових одредаба кроз систем планских аката, рокова и механизам надзора.

Наиме, предложеним решењима садржаним у овом закону олакшаће се достизање прописаних граничних вредности емисије, тако што ће се омогућити утврђивање постепеног достизања прописаних граничних вредности емисије за отпадне воде путем Акционих планова које ће припремити и донети правна лица и предузетници који своје отпадне воде испуштају у канализацију или реципијент.

С обзиром да не постоје потпуни подаци о мерењима основног (нултог) нивоа за загађујуће материје, јоне или индикаторе овим изменама ће се омогућити утврђивање стања основног нивоа подземних вода у Републици Србији, чиме ће се прикупити довољно података, који ће бити основ за утврђивање граничних вредности загађујућих материја, јона и индикатора у подземним водама. Такође, овим законом правно се регулише обавеза третмана, одлагања и коришћења муља који настаје у процесу пречишћавања како комуналних тако и технолошких отпадних вода на начин да се не угрози животна средина и здравље људи, и обезбеђује решење проблема инспекцијског надзора у горе наведеним областима, тако да би неизвршење наведених обавеза било санкционисано. Овим законом извршено је такође усклађивање са следећим прописима Европске уније: Директивом Савета 91/271/ЕЕЦ о пречишћавању комуналних отпадних вода (Council Directive 91/271/EEC concerning urban waste-water treatment) и Директивом Савета 86/278/ЕЕК о заштити животне средине, а посебно земљишта, при коришћењу канализационог муља у пољопривреди (Council Directive 86/278/EEC on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture).

Закон такође треба да реши и питања усклађености прописа и ефикасност њихове имплементације у области информисања и то утврђивањем основних појмова „информације о животној средини” чиме се врши усклађивање са Директивом 2003/4/ЕЦ о доступности јавности информација о животној средини (Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/) и Законом о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС-Међународни уговори”, број 38/09). Такође, закон регулише успостављање првог Националног метарегистра за информације о животној средини. Пројекат израде Националног метарегистра за информације о животној средини односно Екорегистра је спроведен од стране Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине Републике Србије и Агенције за заштиту животне средине, уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Екорегистар је електронска база података и портал ка постојећим базама и документима са информацијама из области животне средине у поседу различитих институција и организација. Национални метарегистар, односно Екорегистар је успостављен са циљем да се јавности омогући лак, брз и једноставан приступ информацијама о животној средини и унапреди општа доступност информација из ове области широкој јавности. Закон садржи и решења везана за рокове чиме се повећања ефикасности достављања информација о животној средини и постиже усклађивање са Директивом 2003/4/ЕЦ о доступности информација о животној

средини, а такође и предвиђена решења у погледу пружања помоћи органа при допуни захтева говоре у прилог повећања ефикасности достављања информација.

Одредбе које се односе на систем управљања и контроле заштите животне средине а којима је успостављен српски систем ЕМАС, бришу се у складу са новим решењима ЕУ законодавства. Закон такође треба да обезбеди и и међусобно усклађивање одредаба Закона о заштити животне средине са одредбама других посебних закона у овој области.

Циљ који се постиже

Предложеним законским решењем доприноси се унапређењу управљања јавним средствима и ефикаснијој заштити животне средине. Ефикасан систем економских инструмената треба да доведе до подстицања смањења загађења, а увођење ефикасних финансијских механизма треба да подстичу улагања у животну средину и обезбеде сигурне изворе финансирања. С обзиром да је Законом о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине предвиђено да ће се о извршавању обавеза Фонда преузетих у складу са законом старати министарства у оквиру својих надлежности утврђених Законом о министарствима, овај закон предвидео је средства за финансирање заштите животне средине у складу са законима који уређују јавне финансије, као и начин додељивања, расподеле и праћења ових средстава.

Према годишњем подацима Агенције за заштиту животне средине главни извори финансирања животне средине у Републици Србији су републички буџет и приходи од накнада. Средства се још могу обезбеђивати и путем донација, кредита, средстава међународне помоћи, средстава из инструмената, програма и фондова ЕУ, УН и међународних организација. У поређењу са развијеним земљама, у Републици Србији недовољно је наменских средстава и децентрализованих извора финансирања посебно из приватног сектора, а такође постоји и одсуство примене финансијских инструмената.

Овим изменама Закона о заштити животне средине предвиђено је да јединице локалне самоуправе могу основати буџетске фондове. Наиме, кроз процес децентрализације јединицама локалне самоуправе су, у области животне средине, поред изворних послова, законима поверени бројни послови из надлежности Републике, стога су јединице локалне самоуправе, у већинском броју, искористиле законску могућност и отвориле буџетске фондове. Наиме, решавање еколошких проблема захтева финансирање пројеката из ове области, стратешки приступ, добру и континуирану сарадњу у локалној заједници, али и сарадњу са надлежним републичким органима. Такође испуњена је и обавеза усклађивања са прописима о државној помоћи у случају доношења санацијских планова, као и доделе подстицајних средстава.

Предложена решења у области информисања и учешћа јавности имају за циљ транспонување Директиве 2003/4/ЕС о доступности јавности информација о животној средини у национално законодавство, законско регулисање успостављања првог Националног метарегистра за информације о животној средини, обезбеђивање доступности информација о методологији примењеној у припреми информација о стању животне средине, као и ефикаснију и бржу доступност информација о животној средини широкој јавности.

Предложеним решењима у области заштите вода делимично се транспонују одредбе Директиве 91/271/ЕЕЦ која се односи на пречишћавање комуналних отпадних вода и Директиве 86/278/ЕЕЦ о заштити животне средине, посебно земљишта, при коришћењу канализационог муља у пољопривреди, а такође, обезбеђује се ефикасност у спровођењу мерења основног нивоа загађујућих материја која сада нису потпуна или недостају подаци

за подземне воде, а неопходни су како би се у складу са тим подацима граничне вредности загађујућих материја мењале и /или допуњавале са новим подацима о загађујућим материјама, групама загађујућих материја или индикаторима у циљу заштите здравља људи и животне средине. Такође, предвиђени су стандарди животне средине за оцену квалитета седимента (муља), који до сада нису били правно регулисани. Ове граничне вредности служиће за процену ризика од штетног ефекта загађеног седимента и утврђивање потребе за његовом ремедијацијом, као и дозвољени начини поступања са седиментом у случају његовог измуљавања и дислокације из водотока.

Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

Доношење овог закона је најбољи начин да се изврши усаглашавање са престанком рада Фонда за заштиту животне средине ступањем на снагу Закона о престаку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине. Материја којом се уређује област доступности јавности информацијама о животnoj средини не може се устројити без постојања законског акта којим се уређује доступност информација о животnoj средини, тако да не постоје друге могућности за решавање наведених проблема. Питања која односе на заштиту вода системске су природе, а нису потпуно решена посебним прописима којим се уређује заштита вода од загађивања и законом којим се уређује управљање отпадом, тако да не постоје друге могућности за решавање наведених проблема.

Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Изменама и допунама Закона о заштити животне средине доприноси се: унапређењу управљања јавним средствима, функционисању система финансирања заштите животне средине, усклађивању са прописима о државној помоћи, ефикасној примени економских инструмената и других мера којима се унапређује квалитет животне средине. И у домену доступности информација, усклађивање законских решења могуће је једино изменом важећих закона, тако да је то једино могуће решење проблема. Такође, материја којом се целовито уређује област заштите вода не може се устројити без постојања законског акта којим се уређују права и обавезе привредних субјеката и других правних лица у области заштите вода, заштита и очување квалитета подземних вода, рокови за постепено достизање граничних вредности емисије загађујућих материја, као и третирање, одлагање и коришћење муља који је настао у процесу пречишћавања комуналних и технолошких отпадних вода, а ради остваривања постављених циљева. Законско регулисање је такође неопходно у смислу прописивања обавеза стручних организација за давања стручних мишљења у домену промета дивље флоре и фауне, што представља усклађивање са ЦИТЕС конвенцијом.

На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

Предложена решења ће позитивно утицати на систем финансирања заштите животне средине и квалитет животне средине, оснивањем буџетског фонда. Ова решења имаће позитиван утицај на заштиту, очување и побољшање квалитета ваздуха, воде, земљишта и шума, као и смањење утицаја климатских промена и предузимање мера адаптације.

У домену доступности информација закон ће имати утицај на:

1) *јавност* – која ће имати већу могућност да ефикасније и брже дође до информација о животnoj средини.

2) *надлежне органе* – надлежности Владе, министарства надлежног за послове заштите животне средине, и друге органе који поседују информације о животној средини у смислу бржег и ефикаснијег достављања информација о животној средини јавности;

3) *кориснике подземних вода – прецизним утврђивањем обавезе и казних мера које се односе на мерење основног нивоа за загађујуће материје, јоне или индикаторе који су природног порекла и/или чије присуство у подземним водама може бити последица људске активности, као и достављања извештаја о извршеним мерењима;*

4) *загађивача* – прецизирањем обавезе постројења за пречишћавање отпадних вода која испуштају своје отпадне воде у реципијент или јавну канализацију да израде Акциони план за достизање граничних вредности емисије загађујућих материја у воде и њиме утврде рокове за њихово постепено достизање.

Предложеним решењима у закону обезбеђује се одговорност свих субјеката у области заштите вода.

Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?

Примена закона не би требало да створи додатне трошкове грађанима и привреди, имајући у виду законску материју коју регулише. Изменама закона у домену доступности информација нису уведене нове обавезе грађанима и привреди, тиме ни додатни трошкови.

Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?

Примена ових предложених решења у области финансирања не изазива нове трошкове за грађане, привреду, као ни за мала и средња предузећа, а обезбеђује целовитост, континуитет и ефикасност система финансирања заштите животне средине. Трошкове који се односе на вршење мерења основног нивоа за загађујуће материје, јоне или индикаторе који су природног порекла и/или њихово присуство у подземним водама а које може бити последица људске активности, у функцији је контроле загађења подземних вода. Доношење Акционог плана за постепено достизање граничних вредности емисије у коме се утврђују рокови за постепено достизање граничних вредности емисије загађујућих материја представља механизам за достизање циљева у погледу прописаних граничних вредности емисије, а основ за третирање, одлагање и коришћење муља који је настао у процесу пречишћавања комуналних и технолошких отпадних вода представља интерес очувања здравља грађана и животне средине у целини. С обзиром на циљеве које би требало овим законом остварити и који су постављени у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове.

Могућност да се компаније из држава које нису чланице ЕУ, па самим тим и из Србије, могу пријавити (на добровољној оснкви) за ЕМАС сертификацију и добити ЕМАС знак али на начин како то дефинише ЕМАС (ЕМАС III) – Regulation (EC) No 1221/2009 и Commission Decision 2011/832/EU – Одлука Комисије 2011/832/EU и то самом пријавом код компетентног тела неке државе чланице ЕУ, оправдава трошкове републичке административне таксе која се плаћа за издавање потврде Министарства ради укључивања у систем ЕМАС, у складу са овим законом.

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

Прописи из области заштите животне средине не утичу директно на појаву нових привредних субјеката, али поштовање прописа, односно усклађивање са захтевима прописа из области заштите животне средине, као један од услова придруживања ЕУ, допринеће развоју и увођењу чистијих технологија, регулисању потрошње енергије, односно повећању енергетске ефикасности, планском односу према простору и природним вредностима и доприносити квалитету производа и његовом лакшем пласману на тржишту. У домену доступности информација закон не стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

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

Јавна расправа о Нацрту закона спроводи се по посебном програму јавне расправе Владе (31. октобар -19. новембар 2013). Учесници у јавној расправи су државни органи и заинтересовани субјекти у области управљања отпадом (Завод за заштиту природе Србије, Покрајински завод за заштиту природе, научне и стручне организације у области заштите природе, Привредна комора Србије, Покрајински секретаријат за заштиту животне средине и одрживи развој, Секретаријат за заштиту животне средине Града Београда, Стална конференција градова и општина, представници цивилног друштва и други). Стручна јавна расправа одржана је у Привредној комори Србије и Сталној конференцији градова и општина (4-6. новембар 2013).

Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона?

Датим изменама и допунама закона уврђене су основе за доношење прописа за спровођење закона у области заштите животне средине:

- Правилник о садржини пројеката санације и ремедијације;
- Правилник о одређивању научних и стручних организација које дају стручна мишљења која се односе на прекогранични промет дивљих врста, услова за држање у заточеништву, обележавања и другог поступање са дивљим врстама;
- Правилник о садржини и обрасцу захтева за издавање потврде ради укључивања у систем ЕМАС, документацији која се подноси уз захтев, садржини, начину вођења и изгледу евиденције;
- Одлука о отварању Буџетског фонда за заштиту животне средине Републике Србије;
- Уредба о годишњем програму финансирања активности и мера заштите и унапређења заштите животне средине;
- Правилник о висини трошкова достављања информација о животној средини;
- Уредба о врсти, висини, критеријумима, условима и начину доделе подстицајних средстава према класификацији корисника подстицајних средстава;
- Правилник о условима које морају да испуњавају корисници средстава Буџетског фонда, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, као и начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза.

Најзначајнија подстицајна, односно финансијска мера која ће се реализовати кроз Закон је оснивање Буџетског фонда за заштиту животне средине којим ће се реализовати и мере спровођења политике заштите животне средине у Републици Србији у области финансирања заштите животне средине имајући у виду финансијску апроксимацију прописа ЕУ по секторима, укључујући и управљање отпадом садржану у *Националном Стратегијом Републике Србије за апроксимацију у области животне средине* („Службени гласник РС”, број 80/11). Оснивање овог фонда подразумева да се у Закону о буџету за 2014. годину предвиде средства за финансирање заштите и унапређивања животне средине у оквиру Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине, да Влада донесе одлуку о отварању Буџетског фонда за заштиту животне средине и годишњи програм финансирања активности и мера унапређење заштите животне средине у складу са Законом и Националним програмом заштите животне средине („Службени гласник РС”, број 12/10).

Поред ових, потребно је и увођење других подстицајних и финансијских мера као што су:

- повећање обима истраживачко-развојних активности за развој система заштите животне средине;
- подстицање одрживог развоја, коришћења обновљивих извора енергије и чистијег транспорта;
- подстицајне мере за потрошаче који организовано враћају коришћене и неупотребљиве уређаје или њихове делове, производе или њихову амбалажу, произвођаче пластичних кеса – трегерица, оператере постројења за поновно искоришћење отпада и друге субјекте у систему управљања отпадом.

Остале управне и управно надзорне, институционално-организационе, техничке-оперативне, економске мере и мере јачања јавне свести које ће се применити током примене закона:

- У домену доступности информација, једна од мера биће успостављање првог Националног метарегистра за информације о животној средини.
- обезбеђивање ефикасности у достизању прописаних граничних вредности емисија загађујућих материја у воде.