

## IV АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### 1. Одређивање проблема који закон треба да реши

*Оквир права и дужности* јединице локалне самоуправе утврђен је *Уставом, Законом о локалној самоуправи („Службени гласник РС“, број 9/02 и 33/04)* и *битно измењен* новим законима у области заштите животне средине: *Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04), Законом о процени утицаја на животну средину („Службени гласник РС“, број 135/04), Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС“, број 135/04).*

Чланом 18. став 1. тачка 9) Закона о локалној самоуправи утврђено је да се јединица локалне самоуправе стара о заштити животне средине, доноси програме коришћења и заштите природних вредности и програме заштите животне средине, односно локалне акционе и санационе планове, у складу са стратешким документима и својим интересима и специфичностима и утврђује *посебну накнаду за заштиту и унапређивање животне средине.*

*Законом о заштити животне средине* утврђена је *надлежност* јединице локалне самоуправе у питањима *заштите животне средине од локалног значаја* (чл. 13, 42. став 3, 43. став 1, 61. став 1, 62. став 2, 68. став 1, 69. став 1, 87, 100. став 1. и 109. став 4). Уведено је начело „интегралности,“ „одрживог развоја,“ „одговорности загађивача,“ загађивач плаћа“ и „корисник плаћа“ (члан 9.) и прописане обавезе и одговорности загађивача животне средине (Поглавље VII- Одговорност за загађивање животне средине, чл. 102-108).

По основу члана 87. Закона у пракси се доносе одлуке којима се прописује накнада за коришћење природних вредности из члана 84. Закона (промена врсте екосистема у простору, за законом установљена ограничења у режиму коришћења недржавног простора, девестиран и нерекултивисан простор) и накнада за загађивање животне средине из члана 85. Закона у несразмерним износима у односу на загађивање.

Према одреди члана 84. Закона обвезници плаћања накнаде за коришћење природних вредности утврђују се у складу са посебним законима којима се уређују поједине области заштите животне средине. У складу са чланом 85. наведеног закона обвезници плаћања накнаде за загађивање утврђују се према врсти загађивања која потичу од извора загађивања односно постројења која обављају делатност за коју се издаје интегрисана дозвола. Део средстава те накнаде у висини 60% уступа се као јавни приход јединици локалне самоуправе.

*Постројења и активности* за које се издаје ова дозвола сврстани су у 6 категорија, и то: производња енергије; производња и прерада метала; индустрија минерала; хемијска индустрија; управљање отпадом; остале активности према капацитету производње, као примарном критеријуму (*Уредба и врстама постројења и активности за које се издаје интегрисана дозвола („Службени гласник РС“, број 84/05).*

Интегрисаном дозволом се утврђују и обезбеђују услови заштите животне средине, кроз примену *мера заштите животне средине у целини*, а које се односе нарочито на: коришћење природних ресурса, енергије и сировина; дозвољене емисије загађујућих материја у ваздух, воду или земљиште; дозвољене емисије буке и вибрације; управљање отпадом; спречавање и поступање у случају удеса. Интегрисана дозвола обухвата све мере

спречавања и контроле загађивања животне средине, а нарочито *граничне вредности емисије*, односно параметре или еквивалентне техничке мере засноване на *најбољим доступним техникама* – без прописивања примене једне одређене технике или технологије и имајући у виду техничке карактеристике релевантног постројења, његов географски положај и локалне услове животне средине (*Уредба о критеријумима за одређивање најбољих доступних техника, за примену стандарда квалитета, као и за одређивање граничних вредности емисија у интегрисаној дозволи („Службени гласник РС“, број 84/05).*

Члан 87. Закона даје могућност *јединици локалне самоуправе да, у оквиру својих права и дужности, прописује накнаду за заштиту и унапређивање животне средине*, у складу са својим потребама и специфичностима. У пракси одредба члана 87. Закона тумачи се на такав начин да јединица локалне самоуправе има право да, као обвезнике плаћања *накнаде за заштиту и унапређивање животне средине*, обухвати загађиваче који су већ обвезници плаћања накнаде за загађивање животне средине из члана 85. овог закона, а чији се део уступа као јавни приход јединици локалне самоуправе на чијој се територији оствари. Наиме, чланом 98. став 1. тачка 8. под (1) Закона о локалној самоуправи прописано је да *Република уступа део накнаде за загађивање животне средине јединици локалне самоуправе као јавне приходе који се остваре на њеној територији.*

Такође, у ставу 4. члана 87. утврђено је да се *средства прикупљена преко тих накнада морају наменски искористити у заштити и унапређењу животне средине*, а у складу са чланом 18. став 1. тачка 9) Закона о локалној самоуправи. Међутим, програмом се у пракси предвиђају ставке које представљају ненаменско коришћење средстава (уместо за заштиту животне средине, средства би се користила нпр. за очување и изградњу саобраћајница, унапређење здравствене, социјалне и дечије заштите, изградњу амбуланте, санацију изградњу школе и др).

Наиме, јединица локалне самоуправе сагласно члану 87. Закона о заштити животне средине и члана 18. став 1. тачка 9. Закона о локалној самоуправи, а у вези са чланом 98. став 1. тачка 8. истог закона, може да утврди *посебну накнаду за заштиту и унапређивање животне средине* за питања од локалног значаја која произилазе из законом утврђених права и дужности.

## **2. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Изменом Закона обезбедиће се остваривање *конкретних циљева:*

- примена начела *«загађивач плаћа»* која захтева примену под једнаким условима за сва правна лица која обављају привредну делатност на територији Републике Србије
- примена начела *«корисник плаћа»* на све кориснике природних вредности под условим, критеријумима и на начин који ће бити прописан посебним законима (геолошка истраживања и експлоатација минералних сировина, коришћење земљишта, вода и шума, сакупљање и промет дивље фауне и флоре, рибарство, као и другим посебним законима)
- *остваривање зајемченог права страном лицу да обавља привредну или другу делатност и права по основу улагања и пословања, под једнаким условима која су законом утврђена за домаћа лица, а у складу са чланом 57. Устава Републике Србије*
- *спречавање да јединице локалне самоуправе доносе одлуке за које нису надлежне, прописивањем накнаде за загађивање животне средине из члана 85. Закона, која је у искључивој надлежности Владе*
- *спречавање прописивања накнаде за загађивање животне средине које не спада у права и дужности јединице локалне самоуправе из члана 87. Закона и члана 98. Закона о локалној самоуправи*
- *прецизирање критеријума за прописивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине, односно обвезника плаћања (власници односно закупци станова односно пословних просторија)*

- *обезбеђивање правне сигурности и равноправног положаја обвезника у односу на друге обвезнике, односно да накнаду плаћају само једном, односно по члану 85. Закона*
- *спречавање ненадокнадиве штете не само обвезнику, већ и Републици у целини, односно битно нарушавање општег интереса*

### **3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема**

Имајући у виду основну намеру законодавца приликом доношења Закона, природу и сложеност проблема у пракси и могућност различитих тумачења и погрешне примене члана 87. Закона, иако су донети подзаконски прописи по основу чл. 85. и 86. Закона којима се прецизно уређују *врсте загађивања, критеријуми за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезници, висина и начин обрачунавања и плаћања накнаде, услови и мерила за повраћај, ослобођење и смањење накнаде*, друге могућности нису разматране. Такође, у фази израде су посебни закони који уређују управљање природним ресурсима у складу са ЕУ захтевима (члан 84. Закона).

### **4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

Доношење закона је најбоље решење ради ефикасније и потпуније заштите животне средине, јер се тиме обезбеђује правна сигурност свих привредних субјеката који обављају делатност која загађује животну средину – „загађивача“ да неће за загађивање плаћати два пута накнаду (накнаду за загађивање и накнаду за заштиту и унапређивање животне средине). Такође, тиме се оправдава и доследна примена принципа „корисник плаћа“. На овај начин избећиће се у пракси слободно тумачење закона и незаконита примена, јер воља и намера законодавца није била да се исти правни субјекат терети плаћањем два пореза за исту ствар под другачијим називом.

### **5. На кога и како ће највероватније утицати решења предложена у закону**

Предложено решење ће позитивно утицати на кориснике природних ресурса, загађиваче односно на све грађане. Тим решењима би требало спречити деградација односно загађивање животне средине, побољшати њен квалитет, предузимањем одговарајућих мера заштите. Загађивачи имају обавезу да предузимају превентивне и друге техничке и технолошке мере заштите од загађивања, обезбеде одговарајућа мерења емисије, прате утицај обављања делатности на квалитет животне средине, као и да воде евиденцију о загађујућим материјама које испуштају или користе у обављању своје делатности, о раду уређаја за спречавање или смањивање емисије загађујућих материја и мерних уређаја за континуална мерења и те податке достављају на увид надлежним органима.

### **6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима**

Прописивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине за власника односно закупца станова, као и власника односно закупца пословних просторија, показало се као целисходна мера утврђена у висини која је разумна и коју власник односно купац стана односно пословне просторије може финансијски да поднесе, представља додатни допринос становништва односно обвезника плаћања квалитету животне средине.

### **7. Да ли су позитивни ефекти доношења закона такви да оправдавају трошкове**

С обзиром на циљеве које би требало изменом Закона остварити у односу на одговорност корисника природних ресурса односно загађивача (правилна примена начела „корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“, односно спровођење одговорности загађивача на законит начин) а који су истовремено установљени и у јавном интересу, односно у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини), стога позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове.

То посебно указује чињеницу да начело „загађивач плаћа“ није начело „правичности“. Ово начело не значи казну за загађивача већ предузимање свих мера загађивача, како превентивних тако и санационих мера. Накнада која се може прописати од стране јединице локалне самоуправе само представља финансијско учешће у предузимању мера у заштите и унапређивања животне средине

#### **8. Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију**

Измена члана 87. Закона, с обзиром на питања коју уређује, нема за циљ стимулацију нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

#### **9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону**

Након доношења Закона о заштити животне средине заинтересоване стране, укључујући и јединице локалне самоуправе затражиле су од Министарства науке и заштите животне средине упутство за примену члана 87. Закона. Актом Министарства 06-00-9/05 од 24 јануара 2005 достављено је Упутство за утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине. Највећи број јединица локалне самоуправе достављао је Министарству на мишљење нацрте одлука о утврђивању накнаде на мишљење и усклађивао нацрте одлука са наведеним Упутством. Доношењем закона не мења се значајно члан 87. Закона већ се само прецизније дефинишу обвезници палаћања ове накнаде у односу на накнаду за загађивање из чл. 84. и 85. Закона.

#### **10. Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона**

Измена Закона неће изазвати трошкове у буџету Републике. Спровођење овог закона захтева да јединице локалне самоуправе донесу своје прописе року од месед дана од дана ступања на снагу закона. Применом ове регулаторне мере обезбедиће се уаглашеност у правном систему односно доношење прописа јединица локалне самоуправе који ће бити усаглашени са критеријумима за утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање утврђеним овим законом.

### **V СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА**

Доношење овог закона неће изазвати трошкове у буџету Републике. С обзиром да је прописивање накнада за заштиту и унапређивање животне средине изворна надлежност јединице локалне самоуправе, сагласно пословима утврђеним Законом о локалној самоуправи, спровођење Закона неће захтевати додатне трошкове (повећање броја запослених и набавку нове опреме).

### **VI РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Доношењем овог закона обезбедило би се хитно предузимање мера од стране Републике за доследну примену начела „загађивач плаћа“ и „корисник плаћа“ у области одрживог управљања природним ресурсима и добрима и заштите животне средине, у складу са међународним законодавством и законодавством Европске уније. Примена решења садржаних у овом закону обезбеђује ефикасније спречавање и отклањање последица које могу наступити услед неусклађености прописа у правном систему, односно прописа на нивоу јединице локалне управе са републичким прописима.