



Република Србија
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00078/2013-01

Београд, Рузвелтова 61

Датум: 21. новембар 2013. године

Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине садржи анализу ефеката у складу са чланом 40. и 46. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 и 30/13).

У складу са чланом 2. Уредбе о Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа („Сл. гласник РС“, број 89/10), даје се:

МИШЉЕЊЕ

Приложена анализа ефеката Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине, под бројем 011-00-425/2013-07 од 06.11.2013. године **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.**

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине доставило је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката прописа.

У Анализи ефеката прописа, обрађивач прописа одговорио је на сва питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/2006 - пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011 и 37/2011) међутим, одговори на нека питања су непотпуни, а на нека неодговарајући.

ПРИМЕДБА КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА

На питање *На кога ће и како утицати решења предложена у закону*, обрађивач прописа је, поред осталог, одговорио да ће закон имати утицаја на **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.

Канцеларија истиче да је у оквиру одговора на ово питање неопходно да се идентификују сви директни и индиректни субјекти регулације и да се представи анализа утицаја законских решења на дате субјекте. С тим у вези Канцеларија позива обрађивача прописа да прецизно дефинише ко су корисници подземних вода, имајући у виду да се ни у овим законом, ни у Закону о водама („Сл. гласник РС“, бр. 30/10 и 93/12) ближе не дефинише ко су директни, а ко индиректни корисници подземних вода.

На питање *Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима*, обрађивач прописа је одговорио да примена закона не би требало да створи додатне трошкове грађанима и привреди, имајући у виду законску материју коју регулише. Такође је наведено да изменама закона нису уведене нове обавезе грађанима и привреди, тиме ни додатни трошкови.

Канцеларија наглашава да је у оквиру одговора на ово питање потребно извршити идентификацију свих директних и индиректних трошкова које сnose субјекти регулације и државни органи и организације надлежне за спровођење и праћење примене закона. Нарочито, потребно је извршити анализу трошкова које сnose мала и средња предузећа. С тим у вези, Канцеларија позива обрађивача прописа да, поред осталог, узме у обзир и анализира следеће:

- трошкове мерења основног нивоа за загађујуће материје, јоне или индикаторе који су природног порекла и/или чије присуство у подземним водама може бити последица људске активности (**члан 4. став 1. тачка 1. Нацрта закона**)
- трошкове достављање извештаја о извршеном мерењу надлежном министру (**члан 4. став 1. тачка 2. Нацрта закона**)
- трошкове за доношење акционог плана за достизање граничних вредности емисије загађујућих материја у воде (**члан 4. став 2. Нацрта закона**)
- трошкове за успостављање и вођење националног метарегистра за информације о животној средини (**члан 12. став 2. Нацрт закона**)

Члан 28. став 3. тачка 1. важећег закона прописује да уз захтев за издавање дозволе за увоз и извоз угрожених и заштићених врста дивље флоре и фауне, њихових развојних облика и делова подносилац захтева прилаже мишљење овлашћене научне и стручне организације да се извозом, односно увозом угрожених и заштићених врста дивље флоре и фауне у траженој количини или броју примерака неће угрозити опстанак те врсте. С друге стране, **члан 5. Нацрта закона** предвиђа да научне и стручне организације издају писана стручна мишљења, на захтев Министарства, која се односе на утврђивање да ли увоз, извоз, поновни извоз или унос из мора угрожава опстанак у природи строго заштићених, заштићених и алохтоних дивљих врста, поступање са запленим и одузетим примерцима и др.

Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да је из овакве формулације нејасно да ли се ради о два посебна мишљења која издају стручне организације, или је реч о једном истом мишљењу које се прибавља на захтев подносиоца захтева, као и на захтев Министарства. Такође је нејасно, ко сноси трошкове издавања стручног мишљења у случају предвиђеном чланом 5. Нацрта закона када га затражи Министарство. Канцеларија је мишљења да је обрађивач прописа требало да у Анализи ефеката Нацрта закона презентује и ове трошкове.

Члан 9. став 5. тачка 3. Нацрта закона предвиђа да у поступку издавања потврде о подацима о којима се води службена евиденција у области заштите животне средине, подносилац захтева доставља и податке о којима други надлежни органи воде службену евиденцију у области заштите животне средине.

Канцеларија је мишљења да овакав административни захтев ствара непотребне трошкове за привредне субјекте и сугерише обрађивачу прописа да размотри могућност да се сви подаци о којима други надлежни органи воде службену евиденцију прибављају непосредном разменом података између надлежних органа, као што је и предвиђено у ставу 6. истог члана који прописује да у поступку издавања потврде о подацима о којима се води службена евиденција у области заштите животне средине, Министарство може затражити од других надлежних органа додатне податке од значаја за заштиту животне средине.

Члан 9. став 6. тачка 1. и 2. Нацрта закона предвиђа да се уз захтев за издавање потврде о подацима о којима се води службена евиденција у области заштите животне средине (издате дозволе, одобрења, сагласности, налази надлежне инспекције за заштиту животне средине и др.), ради укључивања у систем ЕМАС, подноси следећа документација, и то:

- 1) доказ о регистрацији делатности коју обавља;
- 2) копија поднете пријаве за ЕМАС регистрацију.

Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да су наведени законски услови непотребни, јер се подаци из тачке 1. могу наћи на сајту Агенције за привредне регистре, те да су лако доступни државним органима. Што се тиче захтева прописаног тачком 2. није јасно из којих разлога Министарство тражи копију поднете пријаве за ЕМАС регистрацију када би требало да води евиденцију поднетих пријава. Канцеларија сугерише обрађивачу прописа да овакве услове не треба постављати у закону, јер се тиме само компликује и ствара непотребан трошак за привредне субјекте.

Члан 13. ст. 5. и 6. Нацрта закона предвиђа да трошкове достављања информација о животној средини сноси подносилац захтева. Министар прописује висину трошкова, у зависности од обима и природе информација.

Канцеларија истиче да је обрађивач прописа изоставио да процени број потенцијалних тражилаца, као и да презентује трошкове које ће привредни субјекти и грађани сносити приликом прибављања информација. Такође, остаје нејасно, из којих разлога се обрађивач прописа определио за овакво законско решење, с обзиром на то да је реч о пружању услуга државног органа, те да је могуће предвидети административну таксу у овом случају.

Члан 18. Нацрта закона регулише Буџетски фонд за заштиту животне средине Републике Србије, где између осталог, прописује да се средства Буџетског фонда додељују корисницима средстава Буџетског фонда у сврху финансирања заштите и унапређивања животне средине, а на основу јавних конкурса које објављује Министарство. Такође, прописано је да министар ближе уређује услове које морају да испуњавају корисници средстава Буџетског фонда, услове и начин расподеле тих средстава, критеријуме и мерила за оцељивање захтева за расподелу средстава, као и начин праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза. У прелазним и завршним одредбама је прописано да ће се подзаконски акти донети у року од годину дана од дана ступања на снагу закона.

Имајћи у виду наведено Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа на који начин и како ће се утврдити ови критеријуми пре доношења подзаконског акта министра, те на који начин ће се додељивати средства корисницима средстава буџетског фонда у току 2014. године, односно до доношења наведеног подзаконског акта. Овако прописано законско решење представља правну празнину и може да доведе до примене различитих критеријума базираних на слободној оцени. Такође, остаје нејасно какав је однос између буџетских фондова Републике Србије, АП и јединица локалне самоуправе, као и ко може да конкурише на конкурс, као и да ли исти корисник може конкурисати код више фондова и у ком периоду.

На питање *Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону*, обрађивач прописа је одговорио да се Јавна расправа о Нацрту закона спроводи по посебном програму јавне расправе Владе (31. октобар -19. новембар 2013). Такође је наведено да су учесници у јавној расправи: 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), као и да је стручна јавна расправа одржана у Привредној комори Србије и Сталној конференцији градова и општина (4-6. новембар 2013)

Канцеларија позива обрађивача прописа да наведе које су све заинтересоване стране узеле учешће на другој стручној јавној расправи, које примедбе и сугестије заинтересованих страна су усвојене и унете у текст Закона, а које нису и из којих разлога, ако је таквих било. Канцеларија овом приликом истиче и да органи државне управе, аутономне покрајине и локалне самоуправе не представљају заинтересоване стране у смислу члана 40. став 1. Пословника Владе, односно да је у питању обавезна законска процедура у складу са чланом 46. Пословника Владе.

Такође, у оквиру одговара на ово питање потребно навести на који начин (фокус групе, експертске групе, анкете и сл.) и у ком року су вршене консултације са заинтересованим странама.

Такође истичемо да је обрађивач прописа у оквиру одговора на ово питање требало да наведе програм и рок јавне расправе у складу са чланом 41. став 3. Пословника Владе ("Сл. гласник" РС.бр. 61/2006 –пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 и 30/2013), као и на који начин и у ком року су сва заинтересована лица могла да доставе сугестије и примедбе на Нацрт закона.

У оквиру питања *Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона*, обрађивач прописа одговор треба да допуним са следећим подацима:

- **Члан 3. Нацрта закона** предвиђа да Министар надлежан за послове животне средине прописује садржину пројеката санације и ремедијације. Чланом 16. став 3. важећег закона министар надлежан за послове животне средине прописује методологију за израду пројеката санације и ремедијације, осим за пројекте експлоатације минералних сировина који су уређени посебним прописима.

Обрађивач прописа је у Образложењу навео да је изоставио реч "методологија" из будућег подзаконског акта, из разлога што представља сувише широк појам уз објективно постојање немогућности прописивања јединствене методологије за све врсте санационих радова.

Остаје нејасно из којих разлога обрађивач прописа није предвидео више различитих методологија за израде наведених пројеката. Мишљења смо да би тиме дискрециона овлашћења државних органа била сужена. Такође, аргумент обрађивача прописа да је реч методологија сувише широк појам према мишљењу Канцеларије је неприхватљиво, нарочито имајући у виду да у предложеном законском тексту није употребљен други прецизнији појам, већ је у потпуности избачен. Такође остаје нејасно, да ли ће министар донети више подзаконских аката који ће се примењивати у овим случајевима, или ће решавати сваки конкретни случај. Стога, Канцеларија позива обрађивача прописа да детаљније образложио из којих разлога није оставио решење из важећег закона.

- Даље, Канцеларија позива обрађивача прописа да допуни одговор на ово питање образложењем на основу којих критеријума и у ком поступку министар одређује научне и стручне организације које дају стручна мишљења, посебно имајући у виду да **члан 5. став 5. Нацрта закона** не дефинише ни основне критеријуме за одабир ове врсте научних и стручних организација. Канцеларија је мишљења да овако широко постављена законска формулација оставља много простора за дискрециона овлашћења, те да би је требало прецизирати и поставити тачније критеријуме у циљу повећања транспарентности поступка.

- **Члан 12. Нацрта закона** предвиђа да Агенција за заштиту животне средине успоставља и води Национални метарегистар за информације о животној средини који је саставни део информационог система. Национални метарегистар за информације о животној средини је електронска база података и портал ка постојећим базама и документима са информацијама из области животне средине различитих институција и организација (у даљем тексту: Национални метарегистар).

Обрађивач прописа је у Анализи ефеката Нацрта закона навео да Пројекат израде Националног метарегистра за информације о животној средини односно да је Екорегистра 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.

Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа да ли је метарегистар већ успостављен, или је у току његова израда. Такође, нејасно је на који начин ће министарство успоставити координацију и приступ документима са информацијама из области животне средине који су у поседу различитих институција и организација,

односно које мере ће предузети у циљу успостављања овог приступа. Најзад, из овакве констатације обрађивача прописа, није сасвим јасно да ли су средства за финансирање метарегистра обезбеђена, или је потребно да се повуку додатна средства из буџета Републике Србије у циљу његовог пуштања у рад.

- **Члан 14. став 3. тачка 5. Нацрта закона** предвиђа да захтев за достављање информација о животној средини може бити одбијен ако се односи на међусобну комуникацију органа јавне власти, узимајући у обзир јавни интерес коме служи откривање информација.

Канцеларија наглашава да је овако формулисан члан прешироко постављен, да оставља широка дискрециона овлашћења државним органима приликом одлучивања, те наглашава да је нејасно шта се подразумева под формулацијом „узимајући у обзир јавни интерес“, јер нема ниједног критеријума који би овакву дефиницију сузио и прецизирао.

- **Члан 27. став 3. Нацрта закона** предвиђа да ће се прописи који се доносе на основу овог закона донети у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа како ће функционисати буџетски фондови до доношења подзаконског акта из члана 18. Нацрта закона. Остаје нејасно по ком ће се критеријуму додељивати средства у 2014. години, јер у мерама које ће се предузети да би се остварили циљеви овог закона није наведено да ће се поменути правилник донети у неком краћем року.

Имајући у виду све наведено, Канцеларија констатује да анализа ефеката Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, коју је Канцеларији поднело на мишљење Министарство енергетике, развоја и заштите животне средине **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА**, те позива обрађивача прописа да размотри изнете сугестије, и уради и предочи детаљнију анализу ефеката предложеног Нацрта закона.

ЗАМЕНИК ДИРЕКТОРА



Бојана Тошић