

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

16.11.2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о биоцидима садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (“Службени гласник РС“ бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта Закона о биоцидима, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство заштите животне средине, дана 29.10.2007. године, под бројем: 011-00-69/2007-02, садржи НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТАТА у складу чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система Министарство заштите животне средине доставило је на мишљење Нацрт закона о биоцидима, са одељком под насловом: „АНАЛИЗА ЕФЕКТАТА ЗАКОНА“. У том прилогу наводи се да је Нацрт припремљен у поступку усклађивања домаће легислативе са одговарајућим прописима ЕУ.

Обрађивач прописа је даље образлагао вршену анализу предложених решења у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе:

I ОДРЕЂЕЊЕ ПРОБЛЕМА КОЈИ АКТ ТРЕБА ДА РЕШИ

Циљ обрађивача прописа приликом припреме Нацрта закона о биоцидима је да се законским путем обезбеди успостављање јединственог система стављања на тржиште биоцида и коришћења активних супстанци у биоциду.

Обрађивач прописа је навео да су проблеми који су идентификовани као разлог за припрему Нацрта закона о биоцидима:

1. потреба да се задовоље критеријуми контроле стављања на тржиште и коришћења биоцида од стране ЕУ (директива 98/8/ЕС)

2. актуелно уређивање стављања на тржиште појединих врста биоцида кроз више различитих закона (Закон о промету и производњи отровних материја, Закон о средствима за заштиту биља, и др.) и потреба за законским уређењем стављања на тржиште и коришћење појединих врста биоцида које тренутно нису уређене законским путем, што све скупа резултира у неиспуњавању критеријума за стављање биоцида на тржишту ЕУ

3. потреба да се позитивна листа активних супстанци преузима из прописа ЕУ, како би било могуће да овај поступак укључивања активних супстанци на листе био признат од стране чланица ЕУ, односно Европске комисије и како би била могућа рационализација трошкова овог поступка на националном нивоу;

4. потреба da се процена биоцида, односно издавање дозволе за стављање биоцида на тржиште, спроводи пред надлежним органима сваке државе, а на основу националних закона који су усклађени са директивама;

5. потреба da се законски ефикасно регулише поступак издавања дозволе за стављање биоцида на тржиште;

7. потреба da се ова материја законски адекватно регулише, а у складу са Законом о хемикалијама, према је Закон о хемикалијама основ за уређење области хемикалија у коју спадају и биоциди (биоциди морају бити уређени посебним законом јер је за њихово стављање на тржиште потребно прибавити дозволу, што није потребно и за хемикалије)

8. потреба da се законски уреде методи испитивања ефикасности биоцида, као и да се посебним правилником пропишу критеријуми класификације, обележавања и рекламирања биоцида;

9. потреба da се законским путем омогући признавање код нас дозвола за стављање на тржиште биоцида, које су издате у земљама ЕУ, одузимање дозвола или модификовање прописаних услова за стављање биоцида на тржиште, могућност издавања привремене дозволе у ванредним ситуацијама, као и потреба da се овим законом обезбеде истраживање и развој без дозволе (осим када се током тих истраживања биоциди испуштају у животну средину у штетној количини)

II ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ АКТА ПОСТИЖУ

Обрађивач прописа је навео да су циљеви који се постижу усвајањем овог закона следећи:

- усклађивање домаћих прописа са прописима ЕУ;
- успостављање, одржавање и унапређивање јединственог система управљања биоцидима на територији Републике Србије;
- осигурање високог нивоа заштите здравља и животне средине;
- побољшање слободног промета биоцида са земљама ЕУ и другим земљама, уз осигурање конкурентност привреде и подстичући развој безбеднијих алтернатива.

III ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Обрађивач прописа је навео чињеницу да је ова област законски регулисана у свим земљама Европе. У нас, ова област је и до сада била законски уређена. Такође, као аргумент у прилог регулисања ове области законским путем, обрађивач прописа навео је и то да доношење овог закона налажу многа стратешка документа Владе, као и документа које је припремила ЕУ за процес приступања.

IV ЗАШТО ЈЕ ДОНОШЕЊЕ АКТА НАЈБОЉЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Обрађивач прописа наводи да се доношењем овог закона даје правни основ за успостављање систематске контроле производње и коришћења биоцида, конкретно и захваљујући поступку издавања дозвола и захваљујући систематском праћењу биоцида по програму који доноси Агенција за хемикалије, и кроз инспекцијски надзор.

V НА КОГА И КАКО ЋЕ УТИЦАТИ ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА

Обрађивач прописа је навео да ће предложена решења утицати на:

- **Агенцију за хемикалије** – тако што ће иста имати законску обавезу да спроводи поступак издавања дозвола за стављање на тржиште биоцида, тј. да врши процену техничког досијеа, да утврђује оквирну формулацију, доноси решење о одузимању дозвола

или о модификацији услова за добијање дозвола, да врши надзор над спровођењем овог закона и припрема програме за систематско праћење биоцида;

- **царинске органе** – који ће имати законску обавезу да врше надзор над увозом биоцида, а што ствара потребу за додатном обуком цариника;

- **лица која биоциде стављају на тржиште** – тако што ће имати законску обавезу да:

- доставе основне податке и технички досије;
- изврше/прибаве резултате потребних испитивања;
- замене активне супстанце и биоциде који садрже супстанце које су забрањене или чија је производња ограничена;
- плаћају накнаде за добијање дозвола за процену података и процену ризика који биоцид представља;
- плаћају годишњу накнаду која ће се одређивати као проценат од вредности продатог биоцида (обавеза за имаоце дозволе)
- ускладе класификацију и обележавање и рекламирање биоцида са одредбама овог закона и прописа донетих на основу њега;
- се придржавају обавезе безбедног руковања/складиштења хемикалија и обавезе вођења евиденције;

- **дистрибутери и крајњи корисници** – тако што ће имати обавезу да преносе информације у ланцу снабдевања достављањем безбедносног листа и обележавањем биоцида, али и обавезу безбедног руковања/складиштења биоцида и вођења прописане евиденције;

- **раднике који рукују биоцидима** – тако што ће имати обавезу да се придржавају правила о коришћењу, безбедности и заштити здравља приликом коришћења и да се придржавају мера прве помоћи, као и да са остацима неискоришћених биоцида и празном амбалажом поступају на адекватан начин, у складу са мерама за заштиту животне средине из безбедносног листа;

- **лабораторије** - када испитују ефикасност биоцида, услове за овлашћена правна и физичка лица која ће вршити процену техничког досијеа, као и када је потребно прибавити дозволу за научна истраживања у случајевима када се биоцид значајно испушта у животну средину

- **ширу популацију** - јер се прописују забране и ограничења за хемикалије чији се ризик не може адекватно контролисати примењивањем других мера за смањење ризика, као и адекватан начин информисања јавности (пошто ће на етикетама биоцида имати довољно информација у циљу едукације за њихово безбедно коришћење)

VI КОЈИ СУ ТРОШКОВИ КОЈЕ ЋЕ ПРИМЕНА АКТА ИЗАЗВАТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ, ПОСЕБНО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋА

Обрађивач прописа је навео да ће највеће трошкове имати лица која стављају биоциде на тржиште, било да их увозе као готове производе, било да их формулишу у нашој земљи (због обавезе подношења неопходне документације за процену ризика и ефикасности, због обавезе оних који производе готове сировине, а нарочито активне супстанце, да имају резултате извршених испитивања). Премда наша предузећа само мешају (формулишу) готове сировине које набављају из других земаља – неће имати додатне компликације пошто овај Закон предвиђа да се позитивна листа активних супстанци ЕУ преузима код нас.

Обрађивач прописа је такође детаљно указао на поступак достављања података, провере техничких досјеа, праћења штетних дејстава биоцида... и образлагао неопходност трошкова које ти поступци подразумевају.

Обрађивач прописа је пропустио да квантификује поменуте трошкове.

Обрађивач прописа је такође навео да је унео законска решења којима се омогућава снижење трошкова лицима која стављају биоциде на наше тржиште.

VII ДА ЛИ ПОЗИТИВНИ ЕФЕКТИ ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ

Обрађивач прописа је навео да је производња, коришћење и одлагање биоцида повезано са великим бојем различитих утицаја тих биоцида на здравље и животну средину. Констатовао је да је, због недостатка података, свеобухватна квантитавина анализа процена утицаја хемикалија на животну средину и људско здравље немогућа. Даље је наведено да се овај закон у многоме односи на примену превентивних мера да би се ризик приликом коришћења биоцида свео на најмању могућу меру. Такође је наглашено да ће се позитиван ефекат овог закона, у смислу смањења излагања људи и животне средине опасним биоцидима, појавити у року од неколико година и да ће бити дуготрајан.

VIII ДА ЛИ АКТ СТИМУЛИШЕ ПОЈАВУ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА НА ТРЖИШТУ И ТРЖИШНУ КОНКУРЕНЦИЈУ

Обрађивач прописа је навео да се овим законом не уређују питања која стимулишу појаву нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију, већ заштита људи и животне средине.

IX ДА ЛИ СУ СВЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКУ ДА ИЗНЕСУ СВОЈЕ СТАВОВЕ

Обрађивач прописа је навео да заинтересоване стране треба да своје ставове о закону изнесу у поступку јавне расправе.

X КОЈЕ ЋЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА БИТИ ПРЕДУЗЕТЕ ДА БИ СЕ ОСТВАРИЛИ РАЗЛОЗИ ДОНОШЕЊА АКТА

Обрађивач прописа је указао на мере које ће бити предузете у поступку имплементације Закона.

Савет констатује да је презентована анализа једна од најобимнијих анализа ефеката прописа од свих које су до сада Савету достављане на мишљење. Приложена анализа има осам страница текста. На нека питања је обрађивач прописа дао веома детаљан одговор, поготову у смислу идентификације проблема и циљева који предложеним решењима треба да се постигну. Међутим, неки делови анализе имају и значајне пропусте. Ово нарочито када је реч о предочавању резултата јавне расправе, која је требала да буде спроведена пре подношења овог закона на мишљење Савету. Јавна расправа нема никакве ефекте ако се спроводи упоредно са подношењем текста Нацрта закона Влади на усвајање, јер то значи њени резултати неће имати утицаја на текст Нацрта закона.

Такође, скрећемо пажњу да се ради о пропису који има бројне, изузетно значајне ефекте. У том смислу, такав пропис се ради уз детаљну анализу ефеката предложених решења, што значи да анализа не може да буде површна, као код неких других прописа који немају значајне ефекте на привреду и шире. Имајући у виду да није спроведена детаљнија обука експерата који ту анализу треба да врше, као и то да

анализа коју захтева један овакав пропис подразумева значајна материјална средства, Савет ће скренути пажњу обрађивачу прописа не неке ефекте чију је анализу, ако је вршена, требао озбиљније образложити.

Имајући у виду инострана искуства у примени прописа који регулишу биоциде, Савет жели да скрене пажњу на следеће:

Закон о биоцидима је један од најсложенијих и најпроблематичнијих прописа ЕУ и многе земље су имале проблеме приликом усклађивања својих прописа везаних за биоциде са прописима ЕУ и касније током њихове примене у пракси. Обрађивач прописа је пропустио да наведе у којој мери је сагледао ризике које примена овог закона може произвести на домаћу производњу и доступност ових производа домаћем тржишту.

Обрађивач прописа је, у циљу детаљније анализе ефеката прописа, могао да крене од тренутне класификације биоцида и њиховог актуелног броја. Упоређивањем регистрованих типова биоцида код нас, са класификацијом биоцида на основу прописа ЕУ, могуће је прецизније проценити колико ће нових типова биоцида бити регистровано код нас, по ступању на снагу Закона о биоцидима (јер ће се тада број регистрованих биоцида и њихова дистрибуција свакако променити). Ово нарочито имајући у виду да је могуће анализирати дистрибуцију регистрованих биоцида по типовима (врсти). Такође је било могуће правити различите корисне анализе – нпр. који број биоцида од укупног броја регистрованих је произведен код нас, а који број се увози из земаља ЕУ.

Пракса у земљама ЕУ је показала да су изузетно високи трошкови обавезних испитивања (неопходних за добијање дозвола) резултирали неповољним положајем једног дела произвођача активних супстанци, јер нису финансијски могли да пропрате наметнуте трошкове. Ти произвођачи су морали да подижу цене својих производа, улажу енормне напоре да задрже постојећи обим производње, као и да траже нова тржишта. И сам обрађивач прописа је у одељку „Анализа ефеката прописа“ навео да према одређеним проценама – испитивања својстава биоцида и израда техничког досијеа коштају од неколико стотина хиљада евра до пар милиона евра.

Евидентно је да ће, након ступања овог закона на снагу, однос количине увезених биоцида из земаља ЕУ и количине биоцида произведених код нас зависити од: сложености услова предвиђених за достављање основних података и техничких досијеа; од трошкова прибављања резултата тражених испитивања; висине накнаде за добијање дозволе за стављање на тржиште биоцида; висине накнаде за процену ризика који биоцид представља; трошкова испуњења стандарда за обележавање и рекламирање биоцида. Дакле, однос количина увезених биоцида и биоцида из домаће производње ће зависити од свеобухватних трошкова стављања биоцида на тржиште.

У смислу наведеног, постоји реална опасност фаворизовања производа чије стављање на тржиште захтева најмање компликоване процедуре и најниже трошкове, а то су биоциди за које већ постоји дозвола издата у некој земљи ЕУ. Дакле, један од ефеката предложених решења ће вероватно бити тај што ће се добављачи (увозници) биоцида (активних супстанци) из земаља ЕУ ставити у бољи положај од домаћих произвођача. Дугорочни ефекат на који указују искуства из упоредне праксе је опадање домаће производње и повећање увоза биоцида из земаља ЕУ. У том смислу постоји велика вероватноћа да значајан ефекат овог закона буде тај да домаћи произвођачи неповратно изгубе своје позиције на домаћем тржишту биоцида. Поред тога што је обрађивач прописа детаљно навео које групе ће сносити трошкове, врсте трошкова и евентуална смањења трошкова, могао је да направи и детаљнију анализу користи и трошкова које ће имплементација Закона о биоцидима имати на мала и средња предузећа на која овај Закон има директан или индиректан утицај.

Такође, обрађивач прописа је пропустио да анализира висину трошкова које ће имати лабораторије које ће вршити потребна испитивања ефикасности биоцида, као и трошкове царинских органа (имајући у виду додатне обуке цариника које се предвиђају током имплементације прописа).

Савет констатује да је обрађивач прописа приложио детаљну анализу ефеката Нацрта закона, али да је пропустио да изнесе резултате јавне расправе, ако ју је у међувремену спровео, што је неопходан елеменат који свака анализе ефеката прописа мора да садржи. Савет позива обрађивача прописа да размотри изнете сугестије и даје мишљење да образложење Нацрта закона биоцидима САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић

