

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

26.1.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине 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 изменама и допунама Закона о заштити животне средине, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, дана 15.1.2009. године, под бројем: 011-00-150/08-05 НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Министарство животне средине и просторног планирања доставило је Савету за регулаторну реформу на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, са прилогом „Анализа ефеката прописа“.

Обрађивач прописа је образлагао вршену анализу појединих предложених решења у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе. Међутим, ни у самом образложењу, као ни у прилогу „Анализа ефеката прописа“, обрађивач прописа није образложио кључне измене и допуне закона у односу на претходни Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, односно то је чинио на начин који не обезбеђује увид у разлоге предложених решења. Савет је посебно имао у виду горе наведено, с обзиром на то да је обрађивач као примарни разлог за предлагање нових измена и допуна постојећег Закона навео решавање проблема уочених у пракси.

Савет посебно скреће пажњу обрађивачу прописа на решења која могу проузроковати нејасноће приликом имплементације Закона, на она за која сматра да не могу да реше уочене проблеме у пракси, као и на недостатке анализе појединих решења:

1) **Члан 1. ст. 1. тачка 30. Нацрта закона** дефинише појам „оператер“ тако да под њим подразумева свако физичко или правно лице које, у складу са прописима, управља постројењем или га контролише или је овлашћено за доношење економских одлука у области техничког функционисања постројења.

Савет је уочио да је појам оператера без потребних прилагођавања у потпуности преузет из Директиве 96/82/ЕЗ о контроли опасности од великих удеса, али **скреће пажњу обрађивачу прописа да се тај појам у даљем тексту Нацрта закона користи на неадекватан начин. Наиме, појам „оператер“ се користи без додатних прецизирања, па ће у пракси бити немогуће утврдити ко је све одговоран у случају конкретног удеса** Да ли ће у конкретном случају одговарати и правно лице и физичко лице које се може сматрати „оператером“ или само правно лице? Да ли ће одговорност сносити физичко лице које доноси економске одлуке или физичко лице које управља системом или оба лица? Указујемо на то да је могуће решење да у случају удеса одговара лице које је по акту који уређује систематизацију правног лица одговорно за удес, а ако одговорност није предвиђена тим актом, онда директор тог правног лица, односно председник управног одбора ако правно лице нема директора (слично одговорности за финасијско пословање). Решење које предлаже обрађивач прописа подразумева утврђивање одговорности конкретног физичког лица у поступку изрицања санкције, што не треба да буде случај, с обзиром на то да таква одговорност треба да се претпоставља по самој функцији коју то лице обавља. **Скрећемо пажњу на то да је од изузетног значаја прецизно дефинисати ко је у конкретном случају одговоран, јер су управо оператери субјекти чије понашање и пословање закон у највећој мери регулише.**

2) **Члан 59. Нацрта закона** регулише промену учешћа прихода у буџету Републике и учешћа јединице локалне самоуправе у корист Републике, и то са „40%“ на „60%“, односно са „60%“ на „40%“, респективно. **Ово је једно од кључних решења у Нацрту закона које обрађивач прописа није образложио како у погледу података, тако и у погледу могућих ефеката. Наиме, члан 60. Нацрта закона** прецизније регулише право јединице локалне самоуправе да, из оквира својих права и дужности, пропишу накнаду за заштиту и унапређивање животне средине. Намера обрађивача прописа била је да се постојећи систем унапреди тако што ће предложити доношење решења која би обезбедила да се избегне двоструко опорезивање истих правних субјеката. Савет сматра да **решење предложено чланом 60. Нацрта закона не само да неадекватно уводи у примену принцип „загађивач плаћа“, већ уводи и принцип да појединци који трпе негативне екстерне ефекте од тога што загађивачи загађују животну средину буду опорезовани, при чему су подстицаји локалне самоуправе да то учини већи услед губитка пореских прихода по основу смањења наведеног учешћа предвиђеног чланом 59.** Поред тога, Савет истиче да се предложеним решењима наведени проблем

двоструког опорезивања који је уочен у пракси не решава, јер би загађивачи били обвезници плаћања накнаде из члана 60. по основу својих права својине над непокретностима.

3) Члан 6. Нацрта закона регулише да министар, у сарадњи са министрима надлежним за здравље, безбедност на раду и унутрашње послове, прописује техничке захтеве које морају да испуњавају складишта опасних материја, као и упутство о условима и начину складиштења опасних материја, као и мере и услови заштите животне средине. **Савет позива обрађивача да у текст овог члана унесе и рок у оквиру којег ће министар прописати наведене техничке захтеве, упутства, мере и услове.**

4) Члан 22. ст. 1. Нацрта закона регулише да се еколошки знак утврђује за производе намењене општој потрошњи, изузев производа за исхрану, пољопривредних и других производа добијених у складу са прописима којима се регулише органска производња, производња пића, производња фармацеутских производа и медицинске опреме, који у поређењу са сличним производима мање загађују средину при производњи, пласману, промету, потрошњи и одлагању или су добијени рециклажом отпада. У истом члану **ст. 2.** регулише да се еколошки знак утврђује и за производе и услуге који мање загађују животну средину. Намера обрађивача прописа била је да постојеће законско решење усклади са релевантним прописом ЕУ. **Оваквом формулацијом могуће је проузроковати конфузију приликом имплементације предложеног решења, што би се могло избећи спајањем наведена два члана.**

5) Члан 25. Нацрта закона регулише обавезу оператера да израђује политику превенције удеса за постројење у коме се обављају активности у којима је присутна или може бити присутна једна или више опасних материја, у једнаким или већим количинама од прописаних. На основу увида у Директиву 96/82/ЕЗ и на основу праксе у другим земљама, **Савет предлаже обрађивачу прописа да уместо термина „политика“ прецизира да је реч о документу који садржи политику превенције.**

6) Члан 28. Нацрта закона регулише обавезу оператера да израђује извештај о безбедности и план заштите од удеса, те да за израду ових докумената може ангажовати друго правно лице или предузетника који су уписани у одговарајући регистар за обављање делатности пројектовања, инжењеринга и израде студија и анализа. Поставља се питање о ком је регистру реч и ко све може да се региструје, јер ако је реч о Регистру привредних субјеката било које лице може се регистровати за обављање поменутих делатности.

7) Члан 34. Нацрта закона регулише да Министарство даје сагласност на извештај о безбедности, односно на план заштите од удеса. Двостепеност

поступка предложена **чланом 35. Нацртом закона** који налаже да Влада буде други степен и решава по жалби на првостепено решење, могло би имплицирати у пракси дуге и неефикасне поступке решавања по жалби, нарочито имајући у виду да се предлаже и именовање комисије од стране Министарства у циљу оцене извештаја о безбедности и плана заштите. Из ових разлога, поставља се питање да ли је обрађивач прописа разматрао могућност да у дотичном поступку првостепени орган буде Агенција за заштиту животне средине, а другостепени орган надлежно министарство? **Савет сматра да је обрађивач пропустио да јасно дефинише делокруг Агенције за заштиту животне средине, односно да дефинише могућу улогу Агенције сходно предложеним изменама.**

8) **Члан 38. Нацрта закона** регулише да Министарство води регистар постројења и регистар удеса који су пријављени. **Обрађивач прописа није образложио разлоге због којих предлаже овакво решење и поставља се питање да ли би ефикаснија алтернатива била да то чини Агенција за заштиту животне средине?**

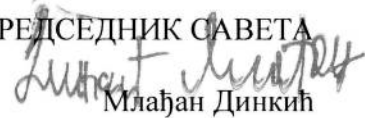
9) **Члан 51. Нацрта закона** регулише да се, ради праћења квалитативних и квантитативних промена у животној средини и предузимања мера заштите у животној средини, воде национални и локални регистри извора загађивања животне средине. Обрађивач прописа је навео да се на овакав начин додатно методолошки поједностављује и рационализује прикупљање података, као и да се за национални регистар прикупљају подаци из предузећа у складу са међународном регулативом, која је прилагођена нашим потребама и могућностима. Међутим, **обрађивач није навео рокове односно средства уз помоћ којих ће се обезбедити имплементација предложеног решења.**

10) Поред горе наведених примедби и сугестија које се односе на нова решења предложена Нацртом закона о заштити животне средине, Савет подсећа обрађивача прописа и на примедбу која се тиче казних одредби које су предложене претходним Нацртом закона, а поводом којих се обрађивач није изјаснио. Примедба се односи на десетоструко или више од десетоструког повећања неких доњих лимита новчаних казни (чл. 71. и 73.). **Није јасно зашто су, када је реч о новчаним казнама за правна лица, драстично повећани само доњи лимити и тиме приближени горњим лимитима.** Предложено решење имплицира отежану имплементацију адекватног распона казни у пракси, сразмерног тежини преступа.

Савет, такође, износи примедбе на начин на који је обрађивач прописа образлагао поједине делове „Анализе ефеката прописа“, нарочито дела који се тиче трошкова које ће предложена решења изазвати грађанима и привреди и дела који се односи на консултације заинтересованих страна поводом предложених измена и допуна Закона о заштити животне средине.

Савет за регулаторну реформу констатује да бразложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА



Млађан Динкић

