

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

20.10.2009. године

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

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

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о органској производњи, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, под бројем: 110-00-220/2009-09, од дана 02.10.2009. године, **САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде доставило је Савету за регулаторну реформу (у даљем тексту: Савет) на мишљење Нацрт закона о органској производњи, са образложењем које садржи прилог под називом „Анализа ефеката закона“.

У прилогу „Анализа ефеката закона“ обрађивач прописа је одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и испунио формалне услове прописане наведеним одредбама.

Обрађивач прописа је истакао да су главни проблеми у досадашњој примени важећег Закона о органској производњи и органским производима то што није успео на адекватан начин да уреди систем органске производње у Републици Србији, рад страних контролних организација у нашој земљи које издају сертификате и ресертификате, то што послове сертификације и ресертификације врше и организације које немају овлашћење Министарства, те не постоји увид у податке о површинама под органском производњом, овлашћене контролне организације из наше земље немају међународну акредитацију по одговарајућим стандардима, због чега сертификати органских производа нису признати на страном тржишту.

Од циљева које треба постићи доношењем овог закона, обрађивач прописа је навео усклађивање са новим законодавством ЕУ из ове области, уређење производње органских производа на потпунији начин, развој домаћег тржишта и извоз органских производа, као и развој органске сертификације.

Обрађивач прописа није доставио било какве податке који би могли да обезбеде потпунији увид у тренутно стање на тржишту органских производа, као што су: број домаћих овлашћених организација за издавање сертификата и ресертификата и број страних контролних организација, број издатих сертификата и ресертификата, подаци или процена броја организација које су ове послове вршиле без овлашћења.

У делу који се односи на процену износа финансијских средстава обрађивач прописа је истакао да је за спровођење овог закона потребно обезбедити финансијска средства у буџету Републике Србије. Обрађивач прописа је пропустио да наведе износ средстава који је потребан. **Истичемо да обрађивач прописа није навео ни висину потребних средстава за финансирање Стручног савета за органску производњу, чије се оснивање овим законом предвиђа, као ни извор финансирања трошкова рада чланова Стручног савета.**

Обрађивач прописа је такође истакао да ће примена овог закона изазвати трошкове контролним организацијама које обављају послове контроле и сертификације у органској производњи, јер ће морати да добију акредитације од стране Акредитационог тела Србије (у даљем тексту: АТС) у складу са одговарајућим међународним стандардима, да би могле да добију овлашћење за обављање ових послова. Обрађивач прописа није навео колики су очекивани трошкови које ће ови привредни субјекти моћи да очекују када Закон буде почео да се примењује.

Обрађивач прописа је истакао да су у изради овог закона учествовале заинтересоване стране и да су прилику да изнесу своје предлоге имали представници контролне организације, произвођача, пољопривредног факултета, удружења произвођача. **Обрађивач прописа није навео који предлози су прикупљени од заинтересованих страна које су учествовале у изради закона, да ли су и који предлози и сугестије узете у обзир приликом израде самог текста Нацрта закона, као и за оне које нису – из којих разлога.** Обрађивач прописа није предочио било какве информације о томе да ли је и ако јесте – када је одржана јавна расправа, ко је учествовао и чије примедбе и сугестије су узете у обзир.

Обрађивач није образлагао појединачна кључна решења из Нацрта закона, ни разматране алтернативе, што је било пожељно имајући у виду проблеме у примени важећег закона и настојања да се новим законом у потпуности регулише област органске производње, као и значај овог вида пољопривредне производње за Републику Србију. Управо би се образлагањем појединачних решења могао у потпуности да сагледа значај уочених проблема у пракси, као и да се обезбеди увид заинтересованих страна у то да ли се обрађивач прописа определио за најбоља решења од оних која су разматрана у току израде текста Нацрта закона.

Савет је упоредном анализом самог текста Нацрта закона и Образложења и Анализе ефеката прописа уочио неусклађеност у смислу да саме мере предложене решењима из Нацрта закона, а којим обрађивач прописа настоји да реши наведене проблеме и постигне зацртане циљеве, не обезбеђују решавање наведених проблема. Конкретно, обрађивач прописа навео је да је један од циљева које треба постићи доношењем новог закона промоција извоза органских производа. Међутим, осим прелазних и завршних одредби, које, пак, могу унети правну несигурност код економских субјеката, Нацрт закона не нуди јасна решења када је у питању регулисање питања извоза органских производа на начин који би решио постојеће проблеме из праксе. Имајући у виду наведени несклад између Анализе ефеката прописа и самог Нацрта закона, позивамо обрађивача прописа да размотри могућност допуне Анализе ефеката прописа и самог образложења у складу са Нацртом закона или измене и допуне самог Нацрта закона.

Поред наведених примедби на Образложење и Анализу ефеката закона, Савет скреће пажњу обрађивачу прописа на поједина законска решења и позива га да иста још једном размотри, како би се избегли потенцијални негативни ефекти приликом имплементације:

1. Члан 7. став 2. Нацрта закона предвиђа могућност да поједини послови државне управе у вези са органском производњом буду поверени правном лицу које испуњава услове у погледу техничке опремљености и кадровске оспособљености за обављање послова у органској производњи, односно „имаоцу јавних овлашћења“. **Став 5. истог члана Нацрта закона** предвиђа да ће министар прописати ближе услове које треба да испуњава ималац јавног овлашћења у погледу техничке опремљености и кадровске оспособљености за обављање послова у органској производњи.

Савет је имао у виду разлоге које је обрађивач прописа предочио у образложењу овог предложеног решења, а везани су за то да Министарство не располаже довољним ресурсима за обављање ових послова. Поред тога, у Анализи ефеката прописа обрађивач прописа је навео да је важећи Закон о органској производњи и органским производима потребно ускладити са прописима ЕУ из разлога што сертификати организација за издавање сертификата и ресертификата нису признати на страном тржишту, а то усложњава процедуру стављања наших органских производа на страном тржиште. Међутим, да би систем контроле у овој области био међународно признат, што је један од основних циљева које треба постићи овим законом, потребно је да тај систем буде у потпуности усклађен са **чланом 27. Уредбе Савета (ЕЗ) бр. 834/07, (Council Regulation (EC) No 834/07)**. Из тог разлога, није јасно зашто је обрађивач прописа пропустио да у самом тексту **Нацрта закона** наведе и трећи услов који ималац јавних овлашћења мора да испуњава, а односи се на то да ималац јавних овлашћења мора независно да обавља делегиране задатке од стране надлежног министарства. У питању је један од основних услова које, према Уредби Савета (ЕЗ) бр. 834/07, ималац јавних овлашћења мора да испуњава (поред техничке и кадровске

оспособљености), како би му се поверили поједини послови у области контроле у органској производњи. Савет сматра да би једино потпуно усклађивање са системом контроле на начин који је предвиђен наведеном Уредбом Савета, а са којом се Нацрт закона делимично усклађује, омогућило извоз органских производа на ЕУ тржиште.

2. Чланом 9. став 3. Нацрта закона прописано је да се решење директора имаоца јавних овлашћења, којим се утврђује испуњеност услова контролне организације за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи и којим се иста овлашћује за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи или се истој продужава овлашћење, издаје на годину дана и да се може продужити у складу са условима који су предвиђени овим законом.

Савет поставља питање из ког разлога се обрађивач прописа определио за рок од годину дана, односно да ли је разматрао могућност дужег рока, како контролне организације не би морале на сваких годину дана да подносе захтев ради продужења рока? Ово предложено решење би могло да изазове значајне трошкове контролним организацијама, имајући у виду да је потребно одређено време да се утврди испуњеност услова за обављање послова контроле и сертификације, као и трошкове којим би контролне организације биле изложене на сваких годину дана.

3. Чланом 9. став 4. Нацрта закона прописано је да се против решења директора имаоца јавних овлашћења којим се утврђује испуњеност услова контролне организације за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи и којим се иста овлашћује за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи, може изјавити жалба министру надлежном за послове пољопривреде.

Савет истиче да је обрађивач прописа пропустио да наведе у ком року Министар одлучује о жалби. Иста примедба односи се и на члан 10. став 3. Нацрта закона.

4. Члан 19. став 2. тачка 2. Нацрта закона прописује да послове контроле у органској производњи не може да врши контролор који обавља послове контроле у више од једне контролне организације.

Савет поставља питање обрађивачу прописа из којих разлога се определио за наведено решење, имајући у виду да је органска производња у нашој земљи у експанзији, те могућност да, из ових разлога, обим послова контроле у органској производњи превазилази капацитете свих овлашћених контролних организација да изврше неопходну контролу у одређеном периоду?

5. Члан 35. Нацрта закона носи назив „Легитимација, знак и службено одело“. Савет истиче да је наведеним чланом регулисано само питање службене легитимације, односно да исти не садржи одредбе које се односе на службено одело.

6. Члан 39. Нацрта закона уређује обавезе лица над којима се обавља инспекцијски надзор. **Став 2. овог члана Нацрта закона** предвиђа обавезу лица над којима се обавља инспекцијски надзор (ималац јавних овлашћења, контролна организација и произвођач) да, у одређеном року, а на захтев инспектора за органску производњу, доставе или припреме податке и материјале који су потребни за обављање послова инспекцијског надзора. **Став 3. истог члана Нацрта закона** предвиђа да овај рок мора бити примерен врсти захтева.

Савет скреће пажњу обрађивачу прописа да, пошто конкретни рокови нису прописани Законом, а није предвиђено ни да ће бити прописани подзаконским актима, овако предложено решење оставља широк простор за дискрецију надлежних органа, те евентуално различито третирање појединих лица које члан 39. Нацрта закона регулише. Одсуство рокова може довести до правне несигурности.

7. Савет позива обрађивача прописа да још једном размотри доње лимите новчаних казни за учињене прекршаје од стране предузетника који су регулисани у **чл. 44. и 45. Нацрта закона**, као и висину новчаних казни за прекршаје физичког лица регулисаних **чл. 46. и 47. Нацрта закона**, имајући у виду то да штете у случајевима за које су прописане казне могу бити заиста велике, а да прописивање ниских казни нема превентивни ефекат.

8. Чланом 48. став 1. Нацрта закона предвиђено је да ће привредно друштво или друго правно лице које је на основу важећег закона овлашћено за издавање сертификата, односно ресертификата, обављати послове за које је овлашћено до истека овлашћења.

Савет поставља питање обрађивачу прописа да ли су приликом формулисања овог решења узети у обзир конкретни рокови у оквиру којих овлашћења контролних организација, које тренутно обављају послове контроле и сертификације у органској производњи у Републици Србији, истичу? Савет поставља ово питање због тога што се почетак примене овог закона одлаже за **1. јануар 2011. године**, што је регулисано чланом **51. Нацрта закона**, те постоји могућност да дође до правне празнине у случају да свим контролним организацијама овлашћења истекну пре почетка примене овог закона.

9. Члан 48. став 2. Нацрта закона предвиђа могућност да контролна организација, која до **30. јуна 2011. године** поднесе имаоцу овлашћења захтев за утврђивање испуњености услова за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи, а која не испуњава услов из члана 9. овог закона који се односи на акредитацију, буде овлашћена за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи ако је поднела захтев Акредитационом телу Србије за добијање те акредитације и ако су испуњени остали услови прописани одредбом члана 9. овог закона.

Савет поставља питање обрађивачу прописа шта у ситуацији ако одређена контролна организација буде овлашћена за обављање послова контроле и сертификације у органској производњи и започне са обављањем ових послова, а у поступку добијања акредитације од стране Акредитационог тела Србије се утврди да не испуњава услове за добијање ове акредитације?

Овако предложено решење може бити узрок потенцијалних штета насталих у случају да дотична контролна организација изда сертификат или ресертификат произвођачу чији органски производи нису произведени у складу са овим законом. Из ових разлога, Савет позива обрађивача прописа да још једном размотри предложено решење или да бар образложи разлоге из којих се определио за исто.

Имајући у виду напред наведено, Савет констатује да образложење Нацрта закона о органској производњи, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, **САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).



ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Млађан Динкић

