

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

4.12.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о водама 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 водама, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, под бројем: 011-00-28/2009-09, од дана 22.09.2009. 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 водама, 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 задовољио формалне услове прописане наведеним одредбама.

Обрађивач прописа је навео да ће се усвајањем новог Закона област управљања водама уредити у складу са европским директивама, и то пре свега са Оквирном директивом о водама (Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council – Framework for Community action in the field of water policy).

Обрађивач прописа је навео да су циљеви који ће се постићи имплементацијом новог закона: успостављање везе просторног планирања и планирања управљања водама већ при стратешком планирању, достизање економске

цене воде и услуга и накнада за воде применом принципа “корисник плаћа“ и „загађивач плаћа“.

На питање зашто је доношење новог закона најбоље решење, обрађивач прописа је навео да је нови Закон о водама најбољи начин да се изврши усаглашавање са другим прописима у нашем правном систему и са законодавством ЕУ у области вода, обезбеди интегрално управљање водама, успостави регулаторна функција, успоставе економски принципи финансирања, обезбеди унапређење система мониторинга и информационе основе, дефинишу основе комуникације са јавношћу.

Међутим, **обрађивач прописа ни у образложењу ни у Анализи ефеката није образложио која су то решења предложена Нацртом закона која се усаглашавају са важаћим прописима код нас, као ни која се предложена решења усклађују са европским директивама.** Обрађивач прописа није образлагао појединачна решења и није наводио разлоге због којих се иста предлажу. Савет износи примедбу **обрађивачу прописа да није направио везу између проблема које треба решити и циљева које треба постићи. Из ових разлога није јасно на који начин обрађивач прописа настоји да реши проблеме и постигне зацртане циљеве.**

На питање на кога ће и како утицати решења предложена Нацртом закона, обрађивач прописа је навео да ће физичка лица као потрошачи морати одговорније да се понашају, јер се настоји да се уведе економска цена воде. Привредним друштвима, као потрошачима воде, намеће се обавеза пречишћавања отпадних вода из технолошких процеса производње. У периоду до изградње постројења за пречишћавање отпадних вода, субјекти загађивачи ће плаћати високе накнаде за загађивање воде. Јавна предузећа која се баве комуналном делатношћу прикупљања, одвођења и пречишћавања отпадних вода, имаће повећане трошкове по основу накнаде за загађивање, све док се не изграде градска постројења за пречишћавање отпадних вода. Обрађивач прописа је навео да ће највећи део повећаних трошкова јавних предузећа бити урачунат у цену коју плаћају корисници њихових услуга, што подразумева преваљивање трошкова на грађане и привредне субјекте, као потрошача воде. Међутим, **обрађивач прописа није анализирао ни образложио ефекте конкретних предложених решења, а нарочито оних која намећу обавезе извештавања привредним субјектима, чији ефекти у смислу ресурса које треба уложити нису занемарљиви.**

У оквиру дела Анализе ефеката прописа који се тиче мера које ће бити предузете како би се остварили разлози доношења закона, предочено је да ће успостављање водног информационог система на нивоу Републике Србије и јединица локалне самоуправе за територију своје надлежности, изискивати додатну обуку и специјализацију кадрова, као и хардверско и софтверско опремање. Међутим, обрађивач прописа није предочио колика ће новчана средства бити потребна за спровођење ових мера.

Обрађивач прописа у оквиру Анализе ефеката прописа није предочио било какве податке који би обезбедили увид у тренутно стање у области коју уређује Нацрт закона о водама. Такође, обрађивач прописа није предочио да ли је и, ако јесте, које алтернативе су разматране током израде Нацрта закона.

Овом приликом, Савет скреће пажњу обрађивачу прописа и на поједина предложена решења и позива га да иста још једном размотри, како би се избегли потенцијални негативни ефекти у пракси:

1. Члан 61. Нацрта закона предвиђа могућност привременог ограничења права на посебну употребу вода, од стране Министарства, односно надлежног органа аутономне покрајине, између осталог, и у случају када се вода не користи рационално и економично.

Савет истиче да ће на основу овакве формулације, која пружа могућност за дискреционо понашање надлежних органа, имплементација предложеног решења бити отежана. Стога позивамо обрађивача да размотри могућност прецизнијег дефинисања принципа рационалности и економичности или увођења одређених критеријума на основу којих ће субјектима који имају право на посебну употребу вода бити јаснија ограничења приликом остварења права на посебну употребу вода.

2. Члан 62. Нацрта закона уређује статус објеката по престанку права на посебну употребу вода. Ималац права на посебну употребу (у даљем тексту: ималац права) вода дужан је да, по престанку тог права, објекте који су изграђени ради остваривања тог права, уклони о свом трошку, у року од годину дана. Ако ималац права не уклони објекат у предвиђеном року, предвиђено је да ће његово уклањање извршити јавно водопривредно предузеће, на терет имаоца права. Ако се ти исти објекти могу користити за заштиту од штетног дејства вода, коришћење вода, заштиту квалитета вода или за очување екосистема, постају јавна својина.

Нацрт закона не прописује могућност да се ималац права обрати јавном водопривредном предузећу, како би на време добио информацију да ли објекти који су изграђени ради остваривања права на посебну употребу вода испуњавају услове да пређу у јавну својину.

Савет позива обрађивача прописа да размотри прописивање начина на који ће ималац права, пре него што уклони конкретне објекте, добити информацију од јавног водопривредног предузећа да ли објекти испуњавају услове да постану јавна својина. На овај начин, избегло би се стварање непотребних трошкова рушења објеката, које би сносио ималац права на посебну употребу вода.

3. Члан 64. Нацрта закона предвиђа да министар утврђује методологију за обрачун цене воде, критеријуме за одређивање најниже и референтне цене воде и одређује референтну цену воде. **Истим чланом Нацрта закона** дефинисана је референтна цена воде, али не и најнижа цена воде. Такође, није јасно из којих

разлога није предвиђено да Министар утврђује критеријуме и за одређивање највише цене воде.

4. Члан 66. Нацрта закона уређује обавезу правних лица која обављају послове снабдевања водом, као и правних лица, односно предузетника који користе воду у процесу рада или производње, да врше контролу квалитета и квантитета воде. Од наведених лица тражи се да обезбеде стално и систематско регистровање количина воде, али и да податке о мерењима количине и квалитета воде на водозахвату достављају Министарству и јавном водопривредном предузећу, најмање једанпут годишње.

Поред тога што обрађивач прописа није предочио анализу могућности правних лица и предузетника да се ускладе са наведеним одредбама које предвиђају стално и систематско регистровање количина воде, није јасно **из којих разлога обрађивач прописа има намеру да обавезу извештавања пребаца на економске субјекте које Закон регулише?**

Примедба Савета везана за наметање обавезе достављања података од стране економских субјеката надлежним органима односи се и на **члан 84. став 2. Нацрта закона**. Наведени став предвиђа обавезу правног лица, односно предузетника који врше експлоатацију речних наноса, на основу регистрације у регистру за обављање те делатности, да воде уредну евиденцију о врсти и количини извађених речних наноса, као и да ове податке достављају Министарству, надлежном органу аутономне покрајине за територију аутономне покрајине и јавном водопривредном предузећу. Није јасно из којих разлога се обавезују правна лица, односно предузетници да извештавају све наведене органе, имајући у виду да обавеза извештавања изискује и време и друге ресурсе. **Чланом 126. став 3. Закона о управном поступку регулисано је да ће службено лице које води поступак прибавити по службеној дужности податке о чињеницама о којима службену евиденцију води орган надлежан за решавање у управној ствари, као и да ће на исти начин поступити службено лице у погледу чињеница о којима службену евиденцију води други орган. Да ли је обрађивач прописа разматрао могућност да економски субјекти које Закон регулише достављају информације једном државном органу, а да сами државни органи размењују потребне информације?**

Осим тога, у **члану 84. Нацрта закона**, обрађивач прописа није навео у ком периоду су правна лица, односно предузетници дужни да извештавају надлежне органе.

5. Члан 96. став 1. Нацрта закона предвиђа обавезу правног лица, које испушта отпадне воде у пријемник и јавну канализацију, да постави уређаје за мерење, мери количине и испитује квалитет отпадних вода, те да податке о томе достави јавном водопривредном предузећу. И овде се поставља питање **оправданости увођења обавезе извештавања правним лицима. Ако обрађивач прописа сматра да је ово једино прихватљиво решење, из ког разлога није наведен период у оквиру којег су правна лица дужна да достављају тражене податке?**

6. Члан 114. став 3. Нацрта закона предвиђа изузетак у смислу да се водна сагласност може издати и без водних услова ако, на основу техничке документације, орган надлежан за издавање водне сагласности утврди да се изградњом објеката или радовима који су предмет техничке документације не ремети водни режим.

Имајући у виду да овакав изузетак оставља простор надлежним органима за коришћење дискреционог права приликом издавања водних сагласности, поставља се питање из којих разлога је обрађивач прописа предвидео овај изузетак?

Иста примедба Савета односи се и на **члан 118. став 2. Нацрта закона**, који предвиђа изузетак да водна дозвола може да се изда и без водних услова и водне сагласности за изграђене објекте и системе који имају употребну дозволу и не утичу неповољно на водни режим.

7. Члан 140. Нацрта закона предвиђа оснивање и делокруг рада Савета за воде, а **члан 142. Нацрта закона** оснивање и делокруг рада Националне конференције за воде. Оба тела финансираће се из буџета Републике Србије, а административно-техничке послове за потребе ова два тела, обављаће надлежно министарство. Обрађивач прописа је, у оквиру Образложења, навео да су за оснивање и рад ових тела потребна додатна буџетска средства, те да се износ средстава за ове намене, на годишњем нивоу, процењује на око 2.000.000 динара.

Имајући у виду напоре који се улажу како би се рад државне управе рационализовао, а нарочито имајући у виду предложене послове за чије ће обављање ова тела бити надлежна, поставља се питање оправданости оснивања два нова тела као субјеката у области управљања водама. Да ли је обрађивач прописа разматрао опцију оснивања евентуално једног новог тела које би обављало све послове наведене чл. 140. и 142. Нацрта закона?

8. Члан 161. став 3. Нацрта закона предвиђа да се накнада за испуштену воду повећава у случају да је реципијент заштићено подручје. Међутим, формула по којој ће се обрачунати наведено повећање накнаде није наведена у тексту Нацрта закона, нити је наведено којим актом ће то бити регулисано.

Иста примедба Савета, везана за недостатак формуле за обрачунавање повећања накнаде, односи се и на **члан 165. став 2. Нацрта закона**, који предвиђа повећање накнаде за загађивање вода у случају да је реципијент заштићено подручје.

Члан 167. став 2. Нацрта закона предвиђа да Влада утврђује динамику плаћања накнада за испуштену воду и накнаду за загађивање вода. Није јасно којим актом ће Влада то учинити, у ком року, као ни да ли ће метод обрачуна повећавања наведених накнада бити обухваћен на овај начин.

Савет позива обрађивача прописа да допуни Образложење и Анализу ефеката прописа у складу са горе изнетим сугестијама и примедбама. Нека од предложених решења захтевала су подробнију анализу, коју је обрађивач прописа или пропустио да уради или да предочи у достављеном Образложењу и прилогу Анализа ефеката прописа.

Имајући у виду напред наведено, Савет констатује да образложење Нацрта закона о водама, 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

