

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Београд, 26.10.2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о заштити ваздуха 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 заштити ваздуха, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство заштите животне средине под бројем: 011-00-63/2007-01 од 19. октобра 2007. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство заштите животне средине доставило на мишљење Нацрт закона о заштити ваздуха са образложењем које садржи посебан одељак под насловом: „Анализа ефеката“.

У одељку „АНАЛИЗА ЕФЕКТА“ обрађивач прописа је уредно одговорио на сва питања, у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе и то:

- одредио је проблем који закон треба да реши, а то је регулисање заштите ваздуха, у складу са начелима установљеним и садржаним у сету закона из области заштите животне средине, као и усклађивање домаћих прописа у овој области са међународним прописима, од којих су наведени међунродни прописи који су ратификовани;
- јасно је дефинисао циљ који предложеним решењима треба да се постигне, а то је успостављање, одржавање и унапређивање јединственог система управљања квалитетом ваздуха; очување квалитета ваздуха; спречавање и смањење загађења која утичу на оштећење озонског омотача и климатске промене; обезбеђивање извршавања међународних обавеза преузетих међународним уговорима и споразумима;
- навео је да је законско регулисање у конкретном случају једино могуће решење, обзиром да је Законом о заштити животне средине децидирано прописано да се одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине уређује тим законом и посебним законима и другим прописима којима се, између осталог уређује и заштита ваздуха;
- указао је на кога ће се предложена решења имати утицај, а то су:

- сви грађани, јер ће се тамо где је ваздух већ загађен спречити даље загађивање ваздуха и побољшати његов квалитет, а тамо где је ваздух чист одржати тај квалитет, па ће, у смислу тога, законска решења позитивно утицати на све грађане, јер ће подићи квалитет њихове животне средине;
- загађивачи ваздуха, који имају обавезу да предузимају превентивне и друге техничке и технолошке мере заштите ваздуха од загађивања, обезбеде одговарајућа мерења емисије, прате утицај обављања делатности на квалитет ваздуха, као и да воде евиденцију о загађујућим материјама које испуштају у ваздух или користе у обављању своје делатности, о раду уређаја за спречавање или смањивање емисије загађујућих материја у ваздух и мерних уређаја за континуална мерења и те податке достављају на увид надлежним органима.
- навео је да ће трошкове у имплементацији Закона имати загађивачи ваздуха, због обавезе усаглашавања са одредбама Закона, али је скренуо пажњу на то да трошкови постоје и у сада важећим прописима;
- навео је да позитивни ефекти предложених решења оправдавају трошкове, јер се превентивне мере, посматране на дуже време, увек покажу оправданим;
- навео је да предложена решења немају за циљ стимулисање привреде и тржишне конкуренције, али да се њиме отвара могућност страних улагања из индустријски развијених земаља и међународних фондова у програме и пројекте „чистог развоја“. (Наведено је да се основ за предложена решења налази у међународним прописима - Оквирној конвенцији Уједињених нација о промени климе и, уз ту конвенцију, Кјото протоколу)
- навео је да су све заинтересоване стране, пре свега загађивачи ваздуха, као и сви грађани имали прилику да се изјасне о Нацрту закона, да је јавна расправа вођена у складу са Програмом јавне расправе о Нацрту закона о заштити ваздуха који је утврдио Одбор за привреду и финансије својим актом 05 број 011-499/2006 од 07. фебруара 2006. године и да су тој у јавној расправи узели учешћа, давали примедбе и сугестије: Електропривреда Србије; Нафтна индустрија Србије; ТРБ Бор; поименце побројане бројне научне и стручне организације; општине, градови и АП Војводина; невладине организације и независни експерти у овој области. Навео је и да су примедбе и сугестије за измену текста Нацрта закона једним делом усвојени и уграђени у текст Нацрта закона, али није навео конкретно о којим примедбама и сугестијама је реч, нити које конкретне примедбе нису прихваћене и из којих разлога. Наведено је да текст Нацрта закона који је достављен на мишљење није претрпео битне измене у односу на текст о којем је спроведена јавна расправа током 2006. године, тако да поступак јавне расправе није поново спровођен;

- навео је и да ће у циљу имплементације Закона бити донета бројна подзаконска акта и детаљно је навео питања која ће истима бити регулисана, те да ће се сачинити Акциони план за заштиту ваздуха и атмосфере од пет година, успоставити база података (регистар загађивача ваздуха) од Републике до јединице локалне самоуправе, извршити прелиминарна оцена квалитета ваздуха на територији Републике, одредити подручја према категоријама квалитета ваздуха и након тога редовно вршити оцењивање квалитета ваздуха и контрола кроз инспекцијски надзор...

Иако је анализа ефеката која је вршена током израде прописа предочена у форми која је у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе, с обзиром на природу прописа и на изузетне ефекте који он производи, сматрамо да је обрађивач прописа требао да образложи:

(а) оцену постојеће емисије загађујућих материја у ваздух и пројекције емисија које се очекују у наредном периоду ако се усвоји предложени пропис и ако постојећи остане на снази, нпр. дугорочну за 2020. годину;

(б) оквирну процену трошкова који настају редукацијом емисије у складу са овим законом (за привреду и државу);

(в) алтернативне сценарије базиране на стандардизованим поступцима процене односно моделима;

(г) најзначајније позитивне ефекте по здравље и квалитет животне средине уз њихову квантификацију (нпр. колики се економски ефекти очекују од редукације издатака за лечење особа које оболевају од најчешћих болести које су последица загађења ваздуха);

(д) процену агрегираних користи и трошкова.

Посебно, Савет скреће пажњу да нису предочени конкретни ефекти које ће поједина решења имати на привреду Србије. Наиме, није предочено коликом броју привредних субјеката би стриктном применом предложених решења требало привремено или трајно забранити рад и колико ће привредне субјекте коштати извршење обавеза које им се намећу прописом (*трошкови прилагођавања новим стандардима*).

Такође, није предочено колико су досада важеће санкције у овој области постизале своју сврху, у којој мери се оне мењају и какви ефекти се од тога очекују.

Увидом у детаљне анализе ефеката које су се у развијеним привредама радиле за прописе који регулише исту област, Савет је дошао до закључка да су позитивни ефекти вишеструко премашивали трошкове имплементације закона.¹ С обзиром на ограничене ресурсе за израду тако озбиљних анализа, разумљиво је да обрађивач прописа не може да спроведе изузетно детаљне

¹ Видети анализе The Benefits and Costs of the Clean Air Act доступне на <http://www.epa.gov/air/sect812/> или за ЕУ http://ec.europa.eu/environment/air/cafe/pdf/ia_report_en050921_final.pdf

анализе, али је могуће урадити анализе основних ефеката предложених решења.

Сасвим је јасно да Србија треба да изврши своје међународне обавезе у овој области, али се из предочене анализе ефеката не види у којој мери су решења предлагана у складу са захтевима који се морају испунити по преузетим обавезама, а у којој мери су решења предлагана у складу са стандардима развијених земаља, постављеним изнад тог минимума обавеза. Наиме, привреда Србије још увек није развијена у тој мери да сви привредни субјекти могу брзо и једноставно да се прилагоде највишим стандардима заштите животне средине. Савет претпоставља да је обрађивач прописа сагледао ефекте које моментална примена виших стандарда заштите по овом пропису може да има на привредне субјекте и њихову конкурентност на тржишту.

И поред наведеног, имајући у виду да се ради о врло битном пропису, чијим се доношењем испуњавају међународне обавезе Србије, Савет даје мишљење да образложење Нацрта закона о заштити ваздуха САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе, уз ограду да предочена анализа не даје квантификована мерила из којих Савет може да сагледа конкретне ефекте предложених решења.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Млађан Динкић

