

## I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона је члан 72. тачка 5) Устава Републике Србије, по коме Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређивања животне средине.

## II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА И ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ОСТВАРУЈУ

### 1. Стање нормативне уређености

У складу са Уставом Републике Србије интегрални систем заштите животне средине уређен је Законом о заштити животне средине („Службени гласник РС“, број 135/2004) који са Законом о стратешкој процени утицаја на животну средину, Законом о процени утицаја на животну средину и Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Службени гласник РС“, бр 135/04), чини сет прописа из области заштите животне средине.

Наведени закони заснивају се на међународној пракси земаља Европске Уније (Мађарска, Немачка, Француска, Велика Британија и др), а пре свега оних у нашем окружењу које су недавно приступиле Европској Унији или су на путу да то ускоро учине (Словенија, Хрватска, Македонија), а посебно у односу на:

- 1) одговорност субјеката који проузрокују загађивање животне средине;
- 2) одрживо управљање природним вредностима и заштите животне средине, укључујући економске инструменте засноване на одговорности за загађивање животне средине, са значајном улогом државе, као гаранта, у прелазном периоду;
- 3) начело „загађивач плаћа“ и начело „корисник плаћа“.

*Примена начела ”загађивач плаћа”* треба да обезбеди да загађивач плаћа накнаду за загађивање животне средине када својим активностима проузрокује или може проузроковати оптерећење животне средине, односно ако производи, користи или ставља у промет сировину, полупроизвод или производ који садржи штетне материје по животну средину. Загађивач, у складу са прописима, сноси укупне трошкове мера за спречавање и смањивање загађивања који укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животној средини. *Загађивач* је одговоран за штету нанету животној средини и простору и сноси *трошкове процене штете и њеног уклањања*, а нарочито:

1) *трошкове хитних интервенција* предузетих у време настанка штете, а неопходних за *ограничавање и спречавање ефеката штете* по животну средину, простор и здравље становништва;

2) *директне и индиректне трошкове санације*, установљивања новог стања или обнављања претходног стања животне средине и простора, као и мониторинг ефеката санације и ефеката штете по животну средину;

3) *трошкове спречавања настанка исте или сличне штете* по животну средину и простор;

4) *трошкове накнаде лицима директно угроженим штетом* по животну средину и простор.

*Примена начела ”корисник плаћа”* треба да обезбеди да свако ко користи природне вредности плати реалну цену за њихово коришћење и рекултивацију простора.

Законом о заштити животне средине утврђено је да финансирање и остваривање циљева заштите животне средине обезбеђују Република, аутономне покрајине, односно јединице локалне самоуправе. Економски инструменти којима се обезбеђује и подстиче заштита животне средине су: накнада за коришћење природних вредности; накнада за загађивање животне средине; накнада јединице локалне самоуправе; средства буџета и средства међународне финансијске помоћи; средства Фонда за заштиту животне средине; економске подстицајне и друге мере у складу са законом.

У складу са начелом «корисник плаћа», одредбом члана 84. Закона утврђено је да корисник природне вредности плаћа накнаду за коришћење природних вредности и сноси трошкове санације и рекултивације деградираног простора, у складу са посебним законом. У складу са чланом 10. Закона у свакој области заштите животне средине донеће се посебни закони (геолошка истраживања и експлоатација минералних сировина, коришћење земљишта, вода и шума, сакупљање и промет дивље фауне и флоре, рибарство, као и другим посебним законима). Средства остварена од накнаде распоређују се у буџету Републике (60%) односно јединице локалне самоуправе (40%).

У складу са начелом «загађивач плаћа», одредбом члана 85. Закона, утврђено је да је загађивач дужан да плаћа накнаду за загађивање животне средине. Критеријуми за одређивање накнада за загађивање су: 1) врста, количина или особине емисија из појединог извора; 2) врста, количина или особине емисија произведеног или одложеног отпада; 3) садржај материја штетних по животну средину у сировини, полупроизводу и производу.

Обвезник плаћања накнаде је свако лице које узрокује загађење животне средине емисијама, односно отпадом или производи, користи или ставља у промет сировине, полупроизводе или производе који садрже материје штетне по животну средину. Накнада за загађивање животне средине у висини од 40% приход је буџета Републике, а у висини од 60% приход је буџета јединице локалне самоуправе на чијој територији је настало загађење, односно у складу са санационим потребама. Ова средства користе се према програмима, односно акционим и санационим плановима, који се доносе у складу са овим законом и посебним законима.

Влада је накнаду за загађивање животне средине прописала Уредбом о врстама загађивања, критеријумима за обрачун накнаде за загађивање животне средине и обвезницима, висини и начину обрачунавања и плаћања накнаде („Службени гласник РС“, бр. 113/05) која је ступила на снагу 28. децембра 2005. године. Накнада за загађивање се одређује према врсти загађивања животне средине за: емисије појединачних извора загађивања; емисије произведеног или одложеног отпада; супстанце које оштећују озонски омотач; возила на моторни погон.

Накнада за емисије појединачних извора загађивања обрачунава се према врсти, количини или особинама емисија следећих загађујућих материја: оксида сумпора изражених као сумпор диоксид: SO<sub>2</sub>; оксида азота изражених као азот диоксид: NO<sub>2</sub>; прашкасте материје. Накнада за произведен или одложен отпад обрачунава се према врсти, количини и особинама отпада произведеног или одложеног у периоду од годину дана, а која се одређује према реализованом капацитету производње и изражава у јединицама масе у тонама. Накнада за супстанце које оштећују озонски омотач обрачунава се према количини увезених супстанци у периоду од годину дана. Накнада за возила на моторни погон обрачунава се према врсти возила, врсти мотора и погонског горива, радне запремине мотора и старости возила.

Обвезници плаћања накнаде су сва правна, односно физичка лица која узрокују загађење животне средине, и то: загађивачи за емисије SO<sub>2</sub> и/или NO<sub>2</sub> и/или прашкастих материја из постројења за које се издаје интегрисана дозвола; произвођачи, односно одлагачи неопасног индустријског отпада и опасног отпада; увозници супстанци које оштећују озонски омотач; власници моторних возила. Предвиђено је да се висина накнаде за постројења која подлежу издавању интегрисане дозволе постепено увећава до краја 2015. године.

У складу са чланом 86. Закона обвезник плаћања има право на *повраћај већ плаћене накнаде за загађивање животне средине, ослобађање или смањење плаћања*, ако средства користи за спровођење мера за прилагођавање прописаним граничним вредностима или спроводи друге мере којима доприноси смањењу загађивања животне средине испод прописаног нивоа. У том смислу Влада је донела *Уредбу о мерилима и условима за повраћај, ослобађање или смањење плаћања накнаде за загађивање животне средине* („Службени гласник РС“, бр. 113/05) која је ступила на снагу 28. децембра 2005. године

Чланом 87. Закона прописано је да *јединица локалне самоуправе* може, из оквира својих права и дужности, прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине у складу са својим потребама и специфичностима. Изузетно, јединица локалне самоуправе са статусом угрожене животне средине може прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине и за власника теретног возила, односно правно и физичко лице која обавља послове превоза и транспорта нафте и нафтних деривата, као и сировина, производа и полупроизвода хемијских и других опасних материја из или за индустрију на њеној територији. Висину накнаде, начин плаћања, као и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања, прописује јединица локалне самоуправе и користе се наменски за заштиту и унапређивање животне средине.

## 2. Разлози за доношење Закона

Основни разлози за доношење Закона о изменама Закона о заштити животне средине је неправилна и недоследна примена начела установљених и садржаних у сету закона из области заштите животне средине, пре свега *Закону о заштити животне средине; интегралности, одрживог развоја, одговорности загађивача и његовог правног следбеника, „загађивач плаћа“, „корисник плаћа“, примене подстицајних мера*, као и у хоризонталном законодавству ЕУ Препорука Савета 75/436 Euratom, ECSC, EEC – принцип „загађивач плаћа“ (Council Recommendation 75/436 Euratom, ECSC, EEC - Polluter Pay Principle). Досадашња примена Закона о заштити животне средине показала је неуједначену праксу примене члана 87. Закона, односно неусклађеност у доношењу и спровођењу одлука јединица локалне самоуправе којима се прописује накнада за заштиту и унапређивање животне средине.

У примени члана 87. Закона приликом доношења одлуке јединице локалне самоуправе прописана је, уствари, накнада за коришћење природних вредности (члан 84. Закона о заштити животне средине), накнада за загађивање животне средине (члан 85. Закона о заштити животне средине), а под називом „накнада за заштиту и унапређење животне средине“ (члан 87. истог закона). Накнада се прописује за: коришење природних вредности односно простора; за обављање *делатности које загађују животну средину*, чије је прописивање у надлежности Републике, а не јединице локалне самоуправе. Врсте загађивања и обвезници плаћања накнаде за загађивање прописане су Уредбом Владе и загађивачи не могу плаћати двоструки порез, по истом критеријуму. Погрешна примена члана 87. представља повреду материјалних и процесних одредаба из чл. 85. и 87. Закона о заштити животне средине, чиме се прекорачују овлашћења органа локалне самоуправе утврђена наведеним одредбама Закона.

Накнада за загађивање животне средине из члана 85. Закона, под законом прописаним критеријумима примењује се на све загађиваче у Републици. Повредом овог члана, као и члана 87. истог Закона, утврђено да загађивач два пута плаћа накнаду за загађивање животне средине, чиме се доведи у неравноправан, односно неједнак положај у односу на друге загађиваче који обављају исту делатност на територијама других општина.

Изменом Закона о заштити животне средине оставарују се *општи циљеви* установљени законом односно правилна примена установљених начела и накнада које плаћају њихови обвезници по члану 84, 85 и 87. Закона:

- интеграција политике заштите и унапређивања животне и економске политике;

- усклађеност одлука јединица локалне самоуправе којима се прописује накнада за заштиту и унапређивање животне средине;
- обавезе сваког ко користи природне вредности да плати реалну цену за њихово коришћење и рекултивацију простора,
- загађивач, као обвезник, плаћа држави само једанпут накнаду за загађивање животне средине и сноси укупне трошкове мера за спречавање и смањивање загађивања који укључују трошкове ризика по животну средину и трошкове уклањања штете нанете животnoj средини;
- примена економских инструмената и других мера којима се унапређује квалитет животне средине.

### 3. Нека међународна искуства

*Концепт одрживог развоја* усвојила је *Европска Унија 1990*, а *Уједињене нације 1992*. године. Развијене земље, посебно чланице ЕУ и САД, политици заштите животне средине дају приоритетно место у оквиру развојних политика. *Тежиште политике заштите животне средине је висок ниво заштите животне средине и њено утемељење на економским принципима („загађивач плаћа“, „корисник плаћа“)*. Политика заштите животне средине усмерена је на изворе загађивања, с циљем да се обезбеди равнотежан однос између развојних интереса и потреба заштите животне средине. *Интегрални приступ* проглашен је основом политике заштите животне средине и свих политика на локалном, регионалном и глобалном нивоу.

Заштита животне средине може се са економског становишта свести на најрационалније коришћење ресурса у времену и простору. Економски инструменти генеришу штедњу, дозвољавају потенцијалном загађивачу да изабере најјефикаснију технологију која задовољава потребне стандарде, подстичу развој и примену чистијих технологија. Ови инструменти су флексибилни (јер је лакше мењати трошкове, него прописе) и њима се преносе трошкови на стварне кориснике природних ресурса. Ефикасан систем заштите подразумева заштиту животне средине која се остварује као делатност која не спутава већ подстиче развој.

Решавање проблема индустријског загађења заснива се на примени принципа *„загађивач плаћа“* у складу са Препоруком Савета 75/436 Euratom, ECSC, EEC – принцип *„загађивач плаћа“* (Council Recommendation 75/436 Euratom, ECSC, EEC - Polluter Pay Principle) и Препоруком ОЕЦД – *„Загађивач плаћа“*. Да би испунила прописане стандарде за заштиту животне средине, индустрија мора да инвестира у заштиту животне средине сопственим средствима и коришћењем кредита и других инструмената на тржишту капитала. *Трошкови заштите животне средине* су садржани у цени производа и услуга који проузрокују загађење у производњи и/или потрошњи. Подељени су у неколико категорија: *трошкови спречавања и контроле загађивања* *трошкови емисије* (накнада за испуштање загађујућих материја у животну средину; *трошкови за производњу, дистрибуцију и потрошњу производа штетних за животну средину; оптерећења корисника трошковима за коришћење услуга* (сакупљање отпадака и др), трошкови накнаде штете, укључујући и загађење настало услед удеса (значајан ниво загађивања, односно штете). За емитовање загађујућих материја део прикупљених средстава накнаде за загађивање враћа се уплатиоцима кроз финансирање опреме за контролу загађења и усавршавање технологија за смањење загађења.

*Наменско коришћење средстава* за заштиту животне средине представља кључни елемент за изградњу сврсисходног система финансирања заштите животне средине. *Финансирање* заштите животне средине у земљама у транзицији врши се углавном средствима прикупљеним *на националном нивоу*, а један део потреба се може задовољити иностраним средствима. *Превелики степен децентрализације и преношења бројних надлежности на локалне органе, који су кадровски неадекватно опремљени, у пракси се*

показало као отежавајући фактор за фикасну примену економских инструмената. Из тог разлога су били бројни проблеми у примени законских прописа који су се развијали и мењали. Искуство земаља средње Европе (Пољска, Република Чешка и Словачка) показује да је оснивање *Фонда за заштиту животне средине* омогућило прикупљање значајних средстава и деловало као катализатор за битна улагања кроз одобравање повољних кредита и бесповратних средстава за инвестирање у заштиту животне средине.

Међународна искуства показују да приликом успостављања система *накнада за загађивање из појединачних извора* треба узети у обзир следеће:

#### *1. Основица накнаде*

Држава прописује накнаду према врсти загађивања, односно загађивача. Зависно од тога утврђује се круг обвезника односно од којих загађивача се захтева плаћање накнаде. Важни критеријуми су да то буду велики и средњи загађивачи, односно релативно мали број загађивача, као и количне отпада. Примена ових критеријума за резултат има следећу листу потенцијалних загађивача: NO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub>, CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, PM10, HNH<sub>3</sub>, VOC. Да би се смањило број оних који плаћају накнаду обвезници су велики и средњи загађивачи, односно постројења за која се захтева издавање интегрисане дозволе. Круг обвезника се постепено проширује и на мале загађиваче.

#### *2. Административна једноставност*

Што је више загађивача, то је сложенији систем. Усмереност на велике и средње загађиваче омогућава лакше праћење загађивача који у великој мери загађују животну средину. Она ће смањити (административне) трошкове, како у индустрији, тако и у јавном сектору.

*2.1 Праћење емисије загађивача* Емисија се може проценити применом емисионих фактора на физичке количине (напр. потошња горива или сировина, растварача итд), али могуће је и континуирано пратити.

*2.2 Ефекат подстицаја:* За колику ће стопу накнаде за емисију компаније смањити загађење (да би смањили трошкове)? Утврђивање праве стопе накнаде за емисију је веома тешко: маргинално умањење трошкова за SO<sub>2</sub> се напр. креће од 0,15 по килограму до 1,60 € по килограму за електране. Преведено у маргиналне стопе накнада износи најмање од 150 до 1500 по тони. За NO<sub>x</sub> постоје многе интегрисане мере које не изискују велике трошкове (мање од 1000 по тони NO<sub>x</sub> смањење), али за постизање већих смањења потребно је селективно катализаторско смањење по цени од више од 5000 € по тони. Накнаде показују своју ефективност:

- улагање у опрему за заштиту животне средине и одбијање тих трошкова од износа накнаде (пружа додатни подстицај)
- приходи остварени из накнада се користе као субвенције за улагања у заштиту животне средине кроз фондове за заштиту животне средине, што представља додатни подстрек за смањење емисије.

Студија ОЕЦД-а на примеру Пољске довела је до закључка да су донације и зајмови из *Фонда за заштиту животне средине* (и средства из накнада за заштиту животне средине) играле важну улогу у финансирању сектора заштите животне средине у Пољској (а самим тим су помогле смањењу емисије).

### **III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА**

Преложеном изменом члана 87. прописано је да једниница локалне самоуправе може прописати накнаду за заштиту и унапређивање животне средине уз прецизно дефинисање критеријума за утврђивање накнаде за заштиту и унапређивање животне средине: власнике односно закупце станова; власнике односно закупце пословних просторија.

Ову накнаду не плаћају обвезници из чл. 84. (корисници природних вредности) и чл. 85. Закона (загађивачи). Предвиђено је да висину накнаде, начин плаћања, као и олакшице за одређене категорије обвезника плаћања, прописује јединица локалне самоуправе. Средства остварена по основу накнаде користе се наменски за заштиту и унапређивање животне средине према програмима, односно локалним акционим и санационим плановима, у складу са стратешким документима који се доносе на основу овог закона и посебних закона. Јединице локалне самоуправе дужне су да ускладе важеће прописе о утврђивању накнаде за заштиту и унапређивање животне средине у року од месец дана од дана ступања на снагу овог закона (чл. 1. до 3).