

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона о здрављу биља садржан је у члану 72. став 1. тачка 5. Устава Републике Србије („Службени гласник РС“, број 1/90) којим је утврђено да Република Србија обезбеђује систем заштите и унапређивања животне средине и заштиту и унапређивање биљног и животињског света.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Значај заштите територије Републике Србије од уношења и ширења штетних организама, јасно дефинисана производња, коришћење и промет биља, биљних производа и прописаних објеката одговарајућег здравственог статуса са становишта пољопривредне производње, заштита потрошача и животне средине наметнуо је потребу израде новог закона о здрављу биља.

Заштита биља од штетних организама, здравствена контрола биља у унутрашњем промету и у промету преко државне границе и промет средстава за заштиту и исхрану биља уређен је Законом о заштити биља („Службени лист СРЈ“, бр. 24/98 и 26/98 и „Службени гласник РС“, број 101/05), док су мере за спречавање појава, откривање и сузбијање биљних болести и штеточина, здравствена контрола биља, контрола средстава за заштиту биља у производњи и промету и услови и начин обављања послова заштите биља, као и обезбеђивање средстава за спровођење прописаних мера уређени Законом о заштити биља од болести и штеточина („Службени гласник СРС“, бр. 18/84 и 6/89 и „Службени гласник РС“, бр. 53/93, 67/93 и 48/94). Овакав начин регулисања је одговарао ранијој организацији државе, при чему је на савезном нивоу био регулисан унутрашњи и спољно трговински промет, док је на републичком нивоу била регулисана углавном производња и унутрашњи промет и конкретне мере за сузбијање штеточина и болести на територији Републике Србије.

Обзиром да је бивши савезни закон донет након републичког закона, републички закон је морао бити усклађен са њим, али усклађивање није обављено, тако да постоје значајне противречности одредаба ових закона које онемогућавају њихову правилну примену. Сем тога, оба закона су делимично регулисала област средстава за заштиту биља, док је савезни закон делимично регулисао област средстава за исхрану биља. Из тих разлога наметнула се потреба да се донесе закон који ће на јединствени начин регулисати област здравља биља, као и посебни закони о средствима за заштиту биља и средствима за исхрану биља. Овакав приступ регулисања наведених области већ је усвојен у земљама Европске уније.

Заштита здравља биља је мултидисциплинарна и комплексна област. Активности у оквиру ове области задиру у различите аспекте, како привредног тако и свакодневног живота.

Један од елемената плана реформе у области заштите здравља биља, у правцу усаглашавања са Европском унијом (ЕУ) и Светском трговинском

организацијом (СТО), јесте доношење нове законске регулативе, кроз коју ће бити институционализована сва нова решења која треба да омогуће спровођење ове реформе.

Фитосанитарни систем ЕУ је једна од три карике ланца о безбедности хране. Због тога је изградња овог система, који обавезује реформисање и у области заштите здравља биља, од великог значаја за положај наше земље у међународној трговини, за здравље људи и у сваком погледу треба да буде један од стратешких интереса Србије.

Стога, реформе у области заштите здравља биља морају имати системски карактер како би се усагласиле са принципима фитосанитарног система ЕУ.

Основни разлози за доношење овог закона произилазе и из чињенице да се савремена пољопривредна производња и обезбеђивање довољних количина квалитетне здравствено исправне хране не може замислити без заштите здравља биља и биљних производа од деловања штетних организама.

Овим законом обезбеђено је и организационо и функционално јачање фитосанитарне службе, што је од виталног значаја за Републику, посебно у циљу спречавања уношења и спречавање ширења потенцијално разарајућих штетних организама који могу представљати озбиљну претњу националној економији.

Фитосанитарни систем ЕУ чини седам области:

- 1) семе и садни материјал (признавање сорти, промет семена и сандог материјала);
- 2) заштита здравља биља;
- 3) здравствена исправност сточне хране (у нашем правном систему припада ветерини и нема никаквих условљавања око такве класификације од стране ЕУ);
- 4) средства за заштиту биља;
- 5) остаци пестицида у земљишту, биљу и храни биљног порекла;
- 6) права на интелектуалну својину селекционара, код стварања нових сорти и
- 7) органска пољопривреда.

Све ове области, уређене су на основу директива ЕУ које оквирно наводе принципе са којима законска регулатива земаља чланица мора бити усаглашена.

Основни разлози за усклађивање важећих прописа из области заштите здравља биља са правном тековином ЕУ произилазе из потребе:

- 1) постојања јединственог тела (Single Authority) надлежног за заштиту здравља биља за координацију и резмену информација, као и обавештавања Европске Комисије (Директива бр. 2000/29/ЕС члан 1. тачка 4. и Међународна конвенција за заштиту биља IPPC члан 4.);

- 2) успостављања јединственог ланца одговорности (chain of command);
- 3) прописивање обавезе уписа у регистар произвођача, прерађивача, дорађивача, увозника, складиштара и дистрибутера биља, биљних производа и прописаних објеката;
- 4) успостављање система издавања биљног пасоша;
- 5) прописивања услова за утврђивање заштићених подручја;
- 6) прописивање обавезног прегледа само за одређене врсте семена;
- 7) успостављање информационог система на националном и међународном нивоу.

Фитосанитарна питања, не само у државама чланицама ЕУ, већ и у целом свету врло су јасно и прецизно дефинисана и регулисана.

Поред међународне конвенције о заштити биља, посебну пажњу овим питањима придаје Светска трговинска организација (WTO), која је та питања регулисала Споразумом о примени санитарних и фитосанитарних мера (СПС споразум). Здравствено стање биља (phytosanitary conditions) у међународној размени роба по својој важности једнако је као и здравствено стање животиња.

Ако Србија жели да буде равноправни учесник у међународној размени биља и биљних производа, нарочито уколико је заинтересована за њихов извоз, мораће прихватити и спроводити међународно признате поступке, мере и стандарде у контроли здравственог стања робе биљног порекла.

Обзиром да Република Србија има оптималне еколошке и едафске услове за производњу и прераду разноврсног биља, да је препознатљива не само у ЕУ, већ и у свету по богатству биљних ресурса, то доношење овог закона би требало да омогући домаћим произвођачима биља приступ међународном тржишту, да обезбеди здравствено исправно биље домаћим потрошачима што ће се одразити и на успешнију пољопривредну производњу.

Имајући у виду наведене разлоге, сматрамо да је усвајање новог Закона о здрављу биља потпуно оправдано.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Овим законом уређују се заштита и унапређење здравља биља мере за спречавање уношења, откривање, спречавање ширења као и сузбијање штетних организама, фитосанитарна контрола и услови за производњу, прераду, дораду, увоз, складиштење и промет биља, биљних производа и прописаних објеката, као и услови за обављање делатности у области заштите здравља биља.

Поглављем I се утврђује се сврха заштите здравља биља (члан 2.) што, између осталог, подразумева заштиту биља, биљних производа и прописаних објеката од штетних организама, спречавање уношења, откривање, спречавање

ширења штетних организама и њихово сузбијање применом фитосанитарних мера и детекцију и детерминацију штетних организама.

Објашњење значења појединих израза употребљених у закону дато је у члану 3. и то кроз дефиниције 33 појма а у циљу бољег разумевања текста закона. У текст закона су унети појмови као што су заштићено подручје, стални надзор, праћење штетних организама, биљни пасош, фитосанитарна мера и сл. који су произашли из усаглашавања текста са директивама ЕУ и СПС споразума за област здравља биља.

У члану 4. су утврђени субјекти који у оквиру својих овлашћења обезбеђују здравље биља. Сем Министарства овим чланом су утврђено је да заштиту здравља биља спроводе и: Национална референтна фитосанитарна лабораторија, Правна лица која на основу овог закона имају овлашћења у вршењу послова од јавног интереса, правна лица и предузетници који пружају услуге у спровођењу мера заштите здравља биља и држаоци биља. Сви наведени субјекти су одговорни за сваку активност, односно непредузимање мера заштите здравља биља.

Заштита здравља биља се, између осталог, спроводи: сталним надзором над биљем и биљним производима, праћењем штетних организама, фитосанитарном контролом при увозу, фитосанитарни контролом при извозу, фитосанитарним прегледима ради издавања биљног пасоша и др. (члан 6).

Одредбама чл. 7, 8. и 9. утврђене су права и обавезе свих субјеката у области здравља биља.

У поглављу II утврђени су субјекти у области здравља биља односно правна и физичка лица и предузетници за које је обавезан упис у Регистар произвођача, прерађивача, дорађивача, увозника, складиштара и прометника биља, биљних производа и прописаних објеката са листе V.A и V.B, као и одређених врста биља, биљних производ аи прописаних објеката који се не налазе на овим листама. Ово поглавље уређује и начин уписа, обавезе лица у уписаних у Регистар и брисање из Регистра (чл. 11, 12, 13, 14. и 15).

Остали субјекти у области здравља биља и њихови организациони облици уређени су поглављем III. Законом се оснива Национална референтна фитосанитарна лабораторија ради обављања послова од јавног интереса у области дијагностике штетних организама и заштите здравља биља и која послује по прописима о јавним службама.

Чл. 17, 18, 19. и 20. утврђене су врсте послова од јавног интереса као и начин додељивања ових послова другим правним лицима. Наиме, конкурс се расписује за вршење послова од јавног интереса. Сва правна лица која овим законом добију овлашћење за вршење послова од јавног интереса закључују уговоре који између осталог утврђују послове од јавног интереса који су предмет уговора и методе, начин и поступак обављања датих послова.

Сем послова од јавног интереса утврђене су и врсте услуга које се могу пружити у области здравља биља. Посебно је значајно што се овим законом

предвиђа да сва лица која пружају услуге буду регистрована за дату врсту услуга, тако да ће министарство имати евиденцију о свим извршеним услугама односно њиховим ефектима и последицама по заштиту здравља биља (чл. 21, 22, 23, 24. и 25).

Као препорука ЕУ поглављем IV. се утврђује и Савет за заштиту здравља биља ради разматрања стручних питања у области обављања заштите здравља (чл. 26. и 27).

Поглавље V. утврђује стручно усавршавање свих субјеката у области здравља и начин на који ће се стручно усавршавање остварити.

Поглавље VI. уређује мере за спречавање уношења, откривање, спречавање ширења и сузбијање штетних организама путем доношења планских докумената као што су Дугорочна стратегија (члан 30), Програм мера заштите здравља биља (члан 31), Посебни програми заштите здравља биља (члан 32).

Сем тога, у поглављу VI. извршено је разврставање штетних организама, као и биља, биљних производа и прописаних објеката који могу бити носиоци штетних организама на одговарајуће листе у складу са директивама ЕУ.

Управо, штетни организми се према степену ризика за здравље и опстанак биља, биљних производа и прописаних објеката и великим штетама које могу изазвати, разврставају се на следеће листе: I.A, II.A, I.B, II.B, а биље, биљни производи и прописани објекти који могу бити носиоци штетних организама са наведених листа и значајно повећати ризик по здравље биља, разврставају се на Листу III.A (чији је увоз забрањен у Републику), Листу III.B (чији је увоз забрањен у одређена заштићена подручја), Листу IV.A (који морају испуњавати специфичне фитосанитарне услове при увозу и промету у Републици), Листу IV.B (који морају испуњавати специфичне фитосанитарне услове при увозу и промету у одређена заштићена подручја), Листу V.A и Листу V.B које садрже део I који се односи на обавезу фитосанитарног прегледа ради издавања биљног пасоша за територију Републике или заштићено подручје и део II који се односи на издавање фитосертификата при увозу у Републику или заштићено подручје (чл. 33, 34. и 35).

Ради спречавања уношења, откривања и спречавања ширења штетних организама утврђена је обавеза спровођења сталног надзора над биљем, биљним производима и прописаним објектима (члан 36). Утврђивање појаве и детекција и детерминација штетних организама (чл. 37. и 38) предходе прописивању фитосанитарних мера и обавезама држаоца биља да их спроведе (члан 39).

Истовремено, фитосанитарне мере морају бити научно оправдане и засноване на принципима анализе, процене и управљања ризиком (члан 40). О предузетим мерама се води евиденција (члан 41). Забрана везана за објављивање података о првој појави штетних организама утврђена је у члану 42.

У складу са регулативом ЕУ и SPS споразумом дефинисана су заштићена подручја и посебно регулисана подручја (чланови 43. и 44). Сем тога,

забране и ограничења за уношење и ширење штетних организама на територију Републике, односно у заштићена подручја, увоз и промет биља, биљних производа и прописаних објеката у складу са утврђеним листама штетних организама су уређени су чл. 46, 47. и 48, док су изузеци за огледе, истраживачки рад и рад на селекцији, као и за провоз и мале количине биља, биљних производа и прописаних објеката утврђени у чл. 49, 50. и 51.

У поглављу VII. Промет биља, биљних производа и прописаних објеката, утврђени су услови, начин и разлози за обављање фитосанитарног прегледа пошиљке биља, која је намењена промету, као и амбалаже у коју је пакована, а по потреби и превозног средства. Пошиљка биља, са законом одређених листа, по правилу, може се ставити у промет само ако је за њих издат одговарајући биљни пасош, након извршеног фитосанитарног прегледа. Такође, пошиљке биља могу бити унешене у заштићено подручје или се премештати у оквиру тог подручја само ако ту пошиљку, односно њено паковање или транспортно средство прати биљни пасош, који важи за то заштићено подручје и ако су испуњени прописан услови за премештање те пошиљке (чл. 52, 53, 54. и 55).

Биљни пасош је документ који може да изда правно лице и предузетник које у радном односу има лице које има дозволу за издавање биљног пасоша. Биљни пасош могу да издају лица која добију дозволу за издавање биљног пасоша од министарства након положеног стручног испита (чл. 56. и 57).

Дозвола се може обновити или одузети (чл. 58. и 59), о чему министарство води евиденцију.

Предвиђене су три врсте биљног пасоша: стандардни биљни пасош, биљни пасош за заштићено подручје и замена биљног пасоша. За сопствену производњу биљни пасош може издати правно лице или предузетник уписано у Регистар, док правна лица и предузетници који пружају услуге издавања биљног пасоша за сва лица уписана у Регистар (члан 62). Биљни пасош се може заменити или издати за онај део биља, биљних производа и прописаних објеката који није заражен штетним организмима.

Фитосанитарна контрола у међународном промету је обрађена у поглављу VIII. За увоз, извоз и провоз пошиљки биља, биљних производа и прописаних објеката прописани су гранични прелази на којима је организована фитосанитарна инспекција и који испуњавају хигијенско техничке и радне услове. Утврђују се ближи услови за вршење фитосанитарног прегледа при увозу, као и изузеци од фитосанитарног прегледа и процену ризика и смањену учесталост прегледа (чл. 67, 68, 69. и 70).

Пошиљке биља са Листе V.B, мора да прати оригинални фитосертификат, односно фитосертификат за реекспорт који издаје надлежни орган земље порекла. Када су пошиљке које подлежу фитосанитарном прегледу отпремљене из земље порекла и у другој земљи складиштене, поново паковане и подељене и спојене са другом пошиљком мора осим оригиналног фитосертификата или његове оверене копије пратити фитосертификат за реекспорт земље порекла. Пошиљка, такође, мора испуњавати специфичне

фитосанитарне услове да би била увезена у Републику односно одређено заштићено подручје.

Пошиљке биља које се извозе и које су пореклом из Републике, а земља у коју се увозе захтева фитосертификат, фитосанитарни инспектор је дужан да изврши преглед пошиљке ради обезбеђивања фитосанитарних услова, које је прописала земља у коју се пошиљка извози. Такође, уколико се пошиљка која се извози, а није пореклом из Републике, али се у Републици складишти, дели и поново пакује, а земља у коју се извози или преко које је пошиљка у провозу захтева фитосертификат, надлежни инспектор ће пре издавања фитосертификата за реекспорт, прегледати пошиљку и ако су испуњени захтеви те земље уздаће фитосертификат за реекспорт. Обавезе увозникс, процедура увоза, одобрење или одбијање увоза и замена биљног пасоша фитосертификатом утврђене су чл. 72, 73, 74, 76. и 77.

За пошиљке биља у провозу није обавезан фитосанитарни прелгед утврђен за пошиљке које се увозе или извозе. Пошиљке биља у провозу морају бити тако паковане да не постоји ризик од ширења штетних организама и не може бити уклсадиштена, дељена, препакована или комбинована са другим пошиљкама на територији Републике. Уколико пошиљка није пакована на прописани начин надлежни инспектор је дужан да изврши фитосанитарни прелгед по законом прописаној процедури.

Биолошка заштита биља је утврђена у поглављу IX. и представља стратегију сузбијања штетних организама у пољопривреди и шумарству коришћењем, пре свега, аутохтоних и интродукованих организама као природних непријатеља, антагониста или компетитора.

Поглављем X. подаци и информације утврђени су прикупљање и коришћење података, њихово прослеђивање, информациони ситеми и међународна размена података и информација. Стални надзор над биљем, као и сви посебни програми надзора су сложени процеси базирани на коришћењу и статистичкој обради великог броја података. Базе података које се формирају у министарству морају бити повезане са другим релевантним базама података, али на начин да није угрожена хијерархија база података у министарству. Подаци могу бити прослеђени правно заинтересованим странама у складу са прописима о заштити личних података при чему морају бити коришћени за сврху за коју су дати и не смеју бити прослеђени другим лицима.

У члану 86. се обрађује међународна размена података, што је од изузетног значаја SPS споразум, јер се предвиђа један инфо пункт (министарство) које ће размењивати информације.

Средства за спровођење мера заштите здравља биља утврђена су у поглављу XI. Средства за спровођење послова од јавног интереса, предвиђених програма и фитосанитарних мера обезбеђују се од прописаних врста накнада.

Министарство врши надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих на основу овог закона (члан 90).

Чланом 91. предвиђено је да у обављању послова инспекцијског надзора фитосанитарни инспектор мора да има службену легитимацију којом се доказује својство фитосанитарног инспектора.

Дужности привредног друштва, односно другог правног лица, предузетника и физичког лица које подлежу надзору прописане су чланом 92.

Права и дужности фитосанитарног инспектора и шумарског инспектора у вршењу послова инспекцијског надзора регулисане су чл. 93. и 94. овог закона.

Против решења фитосанитарног инспектора односно шумарског инспектора може се изјавити жалба у року од осам дана од дана достављања решења (члан 95).

Чланом 96. регулисана су овлашћења у вршењу фитосанитарног прегледа Референтне лабораторије и правних лица са јавним овлашћењима.

Чл. 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107. и 108. утврђене су казнене одредбе за привредна друштва, односно друга правна лица, предузетнике и физичка лица.

Чл. 109, 110, 111, 112, 113, 114. и 115. регулисане су прелазне и завршне одредбе.

Одредбама овог закона одређено је време ступања на снагу.

IV. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона потребно обезбедити додатна финансијска средства у буџету Републике и то за Референтну лабораторију која ће вршити послове дијагностике штетних организама и заштите здравља биља и усаглашавања процедура рада Правних лица са јавним овлашћењима и Пружаоца услуга који врше лабораторијске анализе. Наиме, потребна су средства за куповину додатне лабораторијске опреме (која није у оквиру донације Европске агенције за реконструкцију), шездесет нових радних места различитог профила (фитопатолози, ентомолози итд), организовање курир службе за транспорт узорака, куповина хемикалија, стручно усавршавање младих који нађу запослење у Референтној лабораторији. Начин на који ће се Референтна лабораторија биће утврђен актом Владе.

За остале послове није потребно обезбеђивати додатна јер су она обезбеђена у оквиру буџетске позиције Управе за заштиту биља (Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде).