

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона је члан 97. став 1. тачка 9. Устава Републике Србије по коме се обезбеђује одрживи развој; систем заштите и унапређења животне средине; заштиту и унапређивање биљног и животињског света; производњу, промет и превоз оружја, отровних, запаљивих, експлозивних, радиоактивних и других опасних материја и тачка 17. Устава, по коме се уређују и други односи од интереса за Републику Србију.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Фонд за заштиту животне средине (у даљем тексту: Фонд), је основан Законом о заштити животне средине ("Службени гласник РС", број 135/04), ради обезбеђивања финансијских средстава за подстицање заштите и унапређивања животне средине у Републици.

Законом о Фонду за заштиту животне средине ("Службени гласник РС", број 72/09) уређено је функционисање Фонда по новим основама с обзиром да су сетом закона из области животне средине утврђени нови приходи, а самим тим и нове надлежности. С тим у вези јавила се потреба за новим концептом функционисања, односно организације послова из области финансирања енергетске ефикасности, односно санација постојећих објеката у смислу подизања енергетске ефикасности, као и изградња објеката уз потпуно поштовање стандарда и принципа енергетске ефикасности. Овим нацртом уводе се нови механизми коришћења средстава Фонда кроз субвенције и даје овлашћење Влади да кроз доношење Годишњег програма о финансирању енергетске ефикасности контролише и реализацију истог. Овим Нацртом закона оставарују се општи циљеви установљени законом односно интеграција политике заштите и унапређивања животне и економске политике, као и примена мера којима се унапређује квалитет животне средине и рационално кориштења енергије као једног од услова одрживог развоја.

Пратећи глобалне трендове и имајући на уму значај очувања животне средине и ублажавање ефеката климатских промена, важно је унапређење енергетске ефикасности, односно тежи се повећању енергетске ефикасности уз укупну уштеду енергије од 20%, и то кроз реконструкцију стамбеног и пословног простора (заменити дотрајале прозоре и врата новим, уградити термо-изолациони материјал на зидним, подним и кровним површинама, модернизовати систем грејања и хлађења у стану, кући или пословном простору...), изградњу нових објеката у складу са ЕУ стандардима у овој области и увођењем нових технологија у системе даљинског грејања.

У складу са Директивом 2006/32/ЕЦ о енергетској ефикасности у непосредној потрошњи и енергетским услугама неопходно је применом мера енергетске ефикасности смањити непосредну потрошњу енергије за 9% у периоду од 2008. до 2016. године, у односу на просек периода од 2001.- 2005. године.

Очекивани резултати су да се улагањем Фонда у пројекте енергетске ефикасности у непосредној потрошњи енергије допринесе остварењу циља смањења непосредне потрошње енергије за 9% до 2016.године односно укупне потрошње енергије за 20% у будућности. Побољшање енергетске ефикасности помаже у остварењу циљева одрживог развоја, пре свега у заштити животне средине, као и у побољшању економске стабилности кроз смањење зависности о увозној енергији.

Такође, одржива градња је један од значајнијих сегмената одрживог развоја, а укључује употребу грађевинских материјала који нису штетни за животну средину, енергетску ефикасност зграда и управљање отпадом од градње и рушења грађевина. У контексту одрживог развоја,

одржива градња мора осигурати трајност, квалитет уз финансијску, економску и еколошку прихватљивост и тежи се смањењу губитка топлоте из зграде.

Због значаја одрживе градње у смислу рационалног кориштења енергије Фонд ће подстицати пројекте: повећања топлотне изолације код постојећих стамбених и пословних објеката и законски прописане код градње нових (топлотна изолација зидова, подова, енергетски ефикасност-прозори, окови...), преласке на нове технологије у системима за грејање.

Наведеним изменама се постиже минимизирање ефеката економске кризе.

Смањење производње у земљама потрошачима (које утиче на повећање њихове увозне зависности), недостатак инвестиције у енергетску инфраструктуру, политичке несигурности и сукоби директно утичу на ниво енергетске безбедности региона и света, смањење интензивности и успореност у реализацији енергетских политика региона. Примера ради, решење за ЕУ у вези са њеном гасном сигурношћу је познато, и тиче се потребе за диверзификацијом али и сарадње ЕУ ради дефинисања и реализације јединствене енергетске политике. Јасно је да без јединствене политике, нема и неће бити сигурности снабдевања, а данас се живи у константној енергетској кризи.

Према Предлогу националног програма за развој ефикасног система финансирања заштите животне средине и економских подстицаја потребно је да у процесу приватизације одговорност за животну средину буде адекватно решена. Овај захтев је и остварен изменама Закона о приватизацији, јер одговорност за загађење до датума приватизације државног предузећа сноси држава, а не нови власник.

Треба обезбедити потпуну примену принципа „загађивач плаћа”. Ефикасан систем економских инструмената треба да буде уведен ради подстицања смањења загађења. Треба увести ефикасне финансијске механизме да подстичу улагања у животну средину и обезбеде сигурне изворе финансирања Фонда за заштиту животне средине, приходи од управљања слободним новчаним средствима Фонда, као и финансирање пројеката давањем наменских кредита. Они могу укључити и механизме конверзије дуга у улагање у животну средину, пуну надокнаду трошкова за услуге у области животне средине, инвестиционе програме у приватизованим компанијама и др. Подићи ниво инвестирања у животну средину ради покрића трошкова за рад, одржавање и модернизацију/проширење постојеће инфраструктуре у области заштите животне средине и технологија за смањење загађења. Потребно је подстицати конкуренцију и укључење приватног сектора у области обезбеђивања услуга, посебно у секторима управљања отпадом и водама. Овај предлог предвиђа краткорочне мере економских инструмената за период 2007-2011.

Главни циљ реформе економских инструмената у кратком року представља увођење подстицајне функције постојећих инструмената применом накнада које се плаћају за загађење вода и отпад на основу количине, диференцијације пореза за унапређење производа и активности пожељних по животну средину (нпр. безоловни бензин), накнада за емисије у ваздух за основну групу загађујућих материја, који се базирају на ревидираним стандардима за квалитет ваздуха и појачаном систему сопственог мониторинга загађивача и надзора над поштовањем прописа, као и применом повећања нивоа накнада за кориснике да би се постигла примена начела пуне надокнаде трошкова.

Економске инструменте треба применити ради стимулација побољшања животне средине, као и током процеса приватизације. Накнаде за загађивање животне средине користе се наменски у складу са законом.

Према Другом прегледу стања животне средине Економске комисије УН за Европу, Влада би требало да ревидира краткорочне и средњорочне буџетске планове у погледу расподеле средстава на заштиту животне средине који одговарају амбициозним али реалним циљевима програмске политике; осигура да се адекватан део јавних прихода усмери Министарству надлежном за заштиту животне средине, као и Фонду за заштиту животне средине; Опреди Фонд за заштиту животне средине људским и финансијским ресурсима.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

У Закону о изменама и допунама закона о Фонду за заштиту животне средине прописано је следеће:

У члану 1. допуњен је члан 5. тачка 4), тако што су после речи „обновљивих извора енергије“ додате речи: „и примену принципа енергетске ефикасности“.

У члану 2. измењен је и допуњен члан 7. и то:

Члан 7 став 1. тако што су после речи: „обновљивих извора енергије“ додате речи: „и примене принципа енергетске ефикасности“.

Члан 7. став 1. тачка 3) тако што су после речи: „заштите животне средине“ додате речи: „енергетске ефикасности“.

Члан 7. став 1. тачка 4) тако што су после речи: „заштите животне средине“ и зареза додате речи: „енергетске ефикасности и“.

Члан 7. став 1. тачка 5) тако што су после речи: „заштите животне средине“ и зареза додате речи: „примене принципа енергетске ефикасности и коришћења“.

Члан 7. став 1. тачка 6) тако што су после речи: „на њихов захтев“ и зареза брисане речи: „у припреми пројеката из области заштите животне средине“ и додате речи: „из делокруга рада фонда“.

Члан 7. став 1. после тачке 6) тако што је додата нова тачка ба) која гласи : „подстиче развој јавног и приватног партнерства у активностима заштите и унапређења животне средине, одрживог коришћења и очувања природних вредности; ”

Члан 7. после става 3. додат је нови став 4. који гласи: „ фонд може обављати и друге делатности утврђене статутом које служе обављању делатности из става 1. овог члана.”

У члану 3. измењен је и допуњен члан 16. став 1. тачка 3. тако што су после речи „заштите животне средине“ и зареза додате речи: „енергетске ефикасности“.

У члану 4. измењен је и допуњен члан 17. и то:

Члан 17. став 1. тачка 7), мења се и гласи: „унапређивање и изградњу инфраструктуре за заштиту животне средине;”

Члан 17. став 1. тачка 8), после речи: „обновљивих извора енергије“ додате су речи: „и енергетску ефикасност“

Члан 17. став 1. тачка 10), мења се и гласи: „подстицање одрживог развоја;”

Члан 17. тач. 13) и 15) реч: „суфинансирање“ замењена је речју: „финансирање“, а после става 1 додати су ставови 2, 3. и 4. који гласе:

„Фонд може учествовати у обезбеђивању средстава у складу са програмом рада Владе у зависности од односа прихода и расхода у буџету Републике Србије.

Расподелу и намену средстава из става 2. овог члана, прописује Влада.

Износ средстава из става 2. овог члана не може бити већи од 50% од прихода пренетог из претходног периода у складу са Законом о буџету Републике Србије за текућу годину. ”

Досадашњи став 2. постаје став 5.

Чланом 5. додат је нови члан 17 а. који гласи:

„Подстицање енергетске ефикасности финансира се у складу са годишњим програмом финансирања пројеката подизања енергетске ефикасности.

Годишњим програмом из става 1. одређују се врста и обим средстава за финансирање у периоду за који се програм доноси и врста и обим радова који ће бити финансирани.

Годишњи програм из става 1. овог члана доноси Влада Републике Србије.

Фонд уз годишњи програм финансирања пројеката подизања енергетске ефикасности за наредну годину, преко министарства надлежног за послове животне средине, доставља Влади Републике Србије извештај о реализацији годишњег програма за претходну годину. "

Чланом 6. измењен је и допуњен члан 18. став 2. тако што су после речи: „кредита“ додате речи: „зајмова, субвенција“,.

Такође, у ставу 3. реч : „дају“ замењена је речју : „одобравају“.

Даље, став 4. мења се тако да гласи:

„Фонд не расписује јавни конкурс ако као уговорна страна суфинансира реализацију програма, пројеката и других активности, у складу са овим законом.“

Чланом 7. допуњен је члан 22. став 2. тако што су после речи: „остварених прихода“ додате речи: „из члана 16. овог закона“.

Чланом 8. прописано је да ће се одредбе члана 4. став 2 и 3. овог закона примењивати у току 2012.године.

Чланом 9. прописано је ступање на снагу овог закона, наредног дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“.

IV. ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА ПОСТИЖУ

Нека међународна искуства

Тежиште политике заштите животне средине развијених земаља, укључујући земље ЕУ 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 уравнотежен 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.

Фондови за заштиту животне средине основани су законом у готово свим земљама у окружењу. Република Хрватска је основала Фонд за заштиту животне средине и енергетску ефикасност доношењем Закона о Фонду за заштиту животне средине и енергетску ефикасност («Народне новине» 107/03). Приходи овог Фонда остварују из средстава накнада наплаћених од загађивача животне средине, корисника природних вредности, власника моторних возила, накнада на оптерећење животне средине отпадом, а могу се остварити и из буџета јединица регионалне и локалне самоуправе, сагласно заједнички утврђеним програмима, прихода остварених на темељу међународне сарадње, прихода од управљања слободним новчаним средствима Фонда, донација, помоћи и сл.и других извора у складу са законом.

У Републици Словенији, према Закону о заштити животне средине (Урадни лист, РС, шт. 41/04), загађивач плаћа порез на животну средину, који су приход државног буџета. Други инструменти финансирања су финансијске гаранције, кредити са повољном каматном стопом, издавање гаранција и других облика јемства, трговина емисијама, заједничко инвестирање, буџетска апропријација и др. Еколошки развојни фонд Републике Словеније, јавни фонд, основан по Закону о заштити животне средине, Закону о јавним фондовима, Оснивачким актом Еколошког развојног фонда Републике Словеније, јавног фонда, Оснивачким актом Еколошког фонда Републике Словеније, јавног фонда (Урадни лист РС, бр. 85/2004 и 55/2006),

трансформисао се у Еколошки фонд Републике Србије, јавни фонд. Овај Фонд има статус финансијске организације.

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.

Национални Фонд за заштиту животне средине и управљање водама Пољске је основан 1989. године, амандманима на Закон о заштити животне средине из 1980. године и на Закон о водама. Извори финансирања су таксе и казне за кршење прописа у области животне средине, камате на зајмове, финансијске трансакције и камате у комерцијалним компанијама, страни и међународни извори.

Државни Еколошки фонд Републике Чешке основан је Законом о Фонду (акт број 388/91).

Приходи фонда остварује се од накнада за испуштање отпадних вода, загађење ваздуха, отпад, пренамену пољопривредног земљишта, повлачење подземних вода, вађење минерала, казни за кршење прописа и мера у области заштите животне средине, казни за незаконито коришћење или задржавање средстава фонда, субвенција из државног буџета, дела пореских прихода, кредита, доприноси домаћих и страних правних и физичких лица и других прихода регулисаних посебним законима.

Државни Фонд за животну средину Словачке је основан 1991. године Актом број 128/1991. Остварује приходе од накнада за загађење ваздуха, воде и одлагање отпада, казни за кршење прописа у области воде, ваздуха, отпада и заштите природе, доприноса државног буџета и административних такси за процену утицаја на животну средину.

Нацрт закона треба да реши - из досадашње примене закона у процесу придруживања ЕУ довело је до потребе да се поједине одредбе јасније пропишу, али и *постигне циљ* - унапређује систем управљања и заштите чиниоца животне средине и одрживог развоја у Републици Србији јер се тиме обезбеђује правна сигурност свих привредних субјеката који обављају делатност која загађује животну средину – „загађивача“. Ефикасан систем економских мера ради подстицања смањења губитка енергије, кроз обезбеђивање сигурних извора финансирања/суфинансирања преко Фонда за заштиту животне средине

VI. ПРОЦЕНА ИЗНОСА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона потребно је обезбедити средства у буџету Републике Србије, за повећање капацитета, односно броја запослених у складу са повећањем послова доношењем сета нових закона у области животне средине током 2009. године којима су уређене нове надлежности и нови приходи Фонда за заштиту животне средине ((Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 – др. закон и 72/09 – др. закон), Закон о заштити и одрживом коришћењу рибљег фонда („Службени гласник РС”, број 36/09), Закон о управљању отпадом („Службени гласник РС”, број 36/09), Закон о амбалажи и амбалажном отпаду („Службени гласник РС”, број 36/09). Процењује се да је, доношењем нових прописа из области животне средине, неопходано током 2012. године повећати број запослених у Фонду за још најмање 27 јер није могуће остварити радне задатке који су прописани сетом нових закона из области заштите животне средине са истим бројем запослених који сада раде у Фонду (17).

Законом о Фонду за заштиту животне средине утврђена јавна овлашћења у доношењу решења обвезницима плаћања накнада прописаних законом којим се уређује одрживо управљање природним вредностима и заштита животне средине; утврђивању ближих услова које морају испуњавати корисници средстава Фонда, услова и начина додељивања средстава,

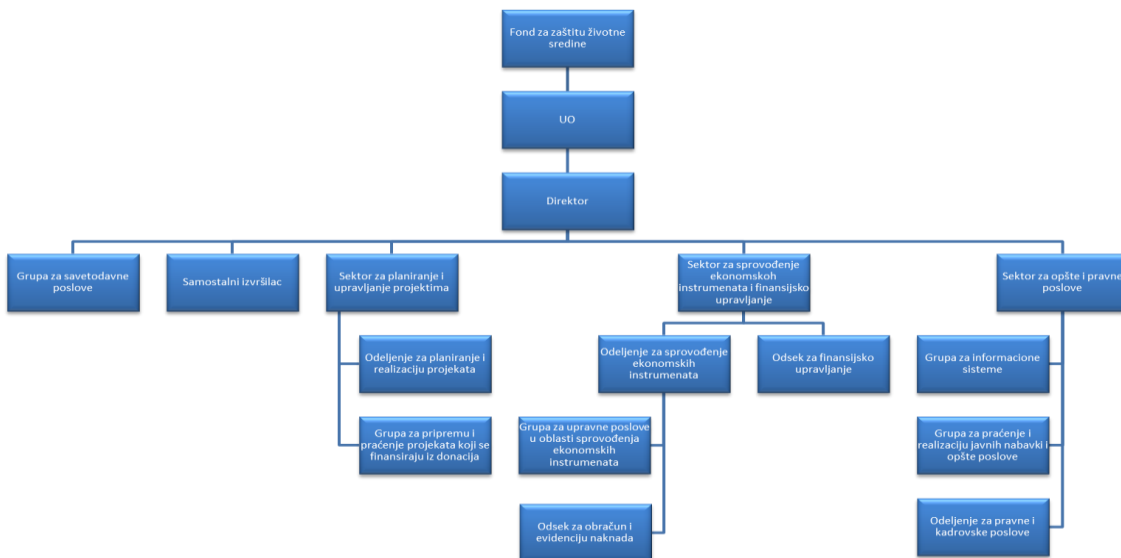
критеријума и мерила за оцењивање предлога пројеката, односно захтева за додељивање средстава, вршењу надзора над реализацијом пројеката, начина праћења наменског коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и других послова од значаја за додељивање и коришћење средстава Фонда, у складу са овим законом и посебним законом; предлагању мера према корисницима средстава Фонда за ненаменско коришћење средстава и неиспуњавање уговорених права и обавеза.

Из наведеног произилази обим послова који се састоји у: обрачуну накнада, доношењу решења, евиденцији обвезника плаћања, евиденцији уплата, решавање по жалби- у првом степену или достављање другостепеном органу, издавање потврда о више или погрешно уплаћеним средствима, достављање опомена обвезницима који не плаћају накнаду у прописаном року, обрачун камата и сл. Број обвезника плаћања накнада се повећао (загађивачи животне средине емисијама, отпадом, пластичним кесама, увозници и произвођачи производа који после употреба постају отпад- гуме, азбест, уља, акумулатори и батерије, електрични и електронски производи, испоручилац амбалаже који је први ставља у промет на територији Републике). Из остварених средстава финансирају се активности у области очувања, одрживог коришћења, заштите и унапређивања животне средине, као и у области коришћења обновљивих извора енергије, односно одобравају пројекти, прати њихово спровођење, реализација и врши надзор над наменом коришћења средстава по пројекту, одобрава додела подстицајних средстава, припреми предлога и нацрта подзаконских аката и других прописа из делокруга рада Фонда, мишљења, предлагања мера према корисницима средстава Фонда за ненаменско коришћење средстава и неиспуњавање уговорених права и обавеза, израда извештаја о раду и информатора о раду, имовинско-правне послове, управљање кадровима, припрему документације за Конкурсну комисију, и друге послове.

Посебно истичемо да у поступку доношења Закона о Фонду за заштиту животне средине, у образложењу - Процена износа финансијских средстава потребних за спровођење закона образложена је потреба повећања капацитета, односно повећање броја запослених до краја 2009. године за 8, јер се доводи у питање ефикасност обављања законом утврђених послова. Добијено је позитивно мишљење Министарства финансија 08 Број:011-00-306/2009 од 5. јуна 2009. године, али број запослених је остао исти (17 запослених је Фонд имао и пре доношења сета закона 2009. године који су наведени у тексту). Важно је истаћи да применом прописа Фонд није у могућности да несметано обавља законом поверене послове због обима који је повећан више пута у односу на период његовог оснивања, односно доводи се у питање у потпуности остварити послове Фонда.

У предлог финансијског плана Фонда за заштиту животне средине за 2012. годину као приоритет захтевом средстава изнад лимита исказана је потреба за повећање броја запослених од 27, односно појачати капацитете у области спровођење економских инструмената и финансијско управљање ради ефикасније наплате јавних прихода, али и у управљању пројектима ради квалитетнијих оцена и одабира пројеката из свих области заштите животне средине које су законом прописане, појачати надзор над реализацијом пројеката, као и давање зајмова и кредита захтевају ефикасност и прецизност што је веома тешко остварити са постојећим бројем запослених, као и појачати контролу над спровођењем поступака јавних набавки које спроводе корисници средстава Фонда и остале службе у складу са Правилником о систематизацији радних места (59 радних места). **Потребна средства за повећање запослених износе на 411- Плате, додаци и накнаде запослених 24,8 милиона динара и 412000 - Социјални доприноси на терет послодавца 3,2 милиона динара.**

Графички приказ организационе шеме Фонда:



Примера ради за обављање истих послова Фонд Републике Хрватске има више од 100 запослених.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ ЗА ХИТАН ПОСТУПАК

У складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине ("Сл.гласник РС" број 52/0 13/11) предлаже се доношење Закона о изменама и допунама Закона о Фонду за заштиту животне средине, по хитном поступку из разлога што се његовим доношењем минимизирају ефекти економске кризе што је посебно значајно собзиром на предстојећи "други талас" економске кризе, који се очекује у Европи а самим тим и у Републици Србији у 2012. години.

Предложена решења потребно је хитно применити јер одлагање њихове примене може довести до знатних материјалних губитака и негативних последица по животну средину и здравље људи.