**АНАЛИЗА ЕФЕКАТА**

Финансирање заштите животне средине је стратешки означено као једно од најзначајнијих питања у систему управљања заштитом животне средине, као и процес усаглашавања са прописима ЕУ. Ово је нарочито важно имајући у виду ниво економске развијености Републике Србије, усаглашености и тренутно стање инфраструктуре од значаја за област животне средине и стање животне средине.

***Одређивање проблема које Предлог закона треба да реши***

Закон о заштити животне средине ступио је на снагу 29. децембра 2004. године. Будући да је Закон о контроли државне помоћи („Службени гласник РС”, број 51/09) донесен 8. јула 2009. године, а потпуно је почео да се примењује 20. марта 2010. године, Закон о заштити животне средине не садржи појмове „државна помоћ”, „контрола државне помоћи”, оправдани трошкови”, „висина државне помоћи”, и сл. нити разврстава државну помоћ на категорије и врсте које су предвиђене Уредбом о правилима за доделу државне помоћи („Службени гласник РС”, бр. 13/10, 100/11,91/12, 37/13 и 97/13).

Уредбом о правилима за доделу државне помоћи прописани су услови за доделу државне помоћи за заштиту животне средине. Наиме, државна помоћ за заштиту животне средине може да се додели за отклањање или спречавање штета природном окружењу или природним изворима (богатствима) насталим активностима корисника, за смањење ризика од таквих штета или за већу ефикасност коришћења природних богатстава, укључујући мере за уштеду енергије и коришћење обновљивих извора енергије (члан 29. став 1). Државна помоћ за заштиту животне средине може да се додели привредним субјектима у свим секторима, осим у сектору саобраћаја, у области инфраструктуре у ваздушном, друмском и железничком саобраћају, као и унутрашњој пловидби (члан 29. став 2). Државна помоћ за заштиту животне средине не може да се додели малом и средњем привредном субјекту уколико се пре почетка реализације пројекта није јавио као потенцијални корисник државне помоћи на начин и под условима које је одредио давалац државне помоћи (члан 29. став 3). Државна помоћ за заштиту животне средине великом привредном субјекту не може да се додели пре него што, поред услова наведених за малог и средњег привредног субјекта, давалац државне помоћи, увидом у документацију добијену од корисника, не утврди да без доделе државне помоћи корисник неће моћи да обезбеди планирани ниво заштите животне средине (члан 29. став 4).

Чланом 66. Закона о заштити животне средине прописано је да Влада доноси санациони план кад „загађење на одређеном подручју превазилази ефекте мера које се предузимају, односно кад је угрожен капацитет животне средине или постоји ризик од трајњог нарушавања квалитета или штете у животној средини”. Са друге стране наведена Уредба прописује државну помоћ која се додељује за санацију контаминираних локација (чл. 54-56 Уредбе). Овим изменама и допунама у члану 66. извршено је упућивање на примену одредаба о државној помоћи и на тај начин извршено усклађивање одредаба.

Инвестициона државна помоћ привредним субјектима који отклањају штете нанете животној средини санацијом контаминираних локација, може да се додели само уколико води побољшању заштите животне средине. Штета нанета животној средини у том смислу односи се на погоршање квалитета тла, површинских или подземних вода. Државна помоћ не може да се додели уколико загађивач може да се идентификује, и у том случају примењује се начело „загађивач плаћа”. Уколико загађивач није идентификован или му се не може наложити да сноси трошкове санације, државна помоћ може да се додели лицу које врши санацију (члан 54. Уредбе). Оправдани трошкови за доделу државне помоћи за санацију контаминираних локација су сви трошкови који се односе на обављање санације контаминираних подручја умањени за износ повећања вредности земљишта на том подручју (члан 55. Уредбе). Државна помоћ за санацију контаминираних локација може да се додели у висини до 100% оправданих трошкова. Укупан износ помоћи не сме бити већи од стварних трошкова које сноси привредни субјекат (члан 56. Уредбе).

Према Попису шема државне помоћи, који представља попис прописа са приказом одредаба које треба ускладити са прописима у области државне помоћи, приказано је да члан 66. Закона о заштити животне средине потенцијално садржи у себи државну помоћ за санацију контаминираних локација, предвиђену Уредбом о правилима за доделу државне помоћи. Ова одредба закона није супротна наведеној Уредби већ је, посматрана са становишта прописа о државној помоћи, непотпуна. Одредба члана 66. Закона о заштити животне средине није директан основ за доделу индивидуалне државне помоћи. Директан основ за доделу државне помоћи требало би да представљају санациони планови. То је и разлог због кога одредба члана 66. овог закона треба да се усклади са прописима о државној помоћи. Стога, основ за измену и допуну Закона о заштити животне средине произлази из потребе и обавезе усклађивања овог закона са прописима о државној помоћи, тј. Законом о контроли државне помоћи и са чл. 54-56 Уредбе о правилима за доделу државне помоћи.

Такође, одредбе Закона о заштити животне средине неопходно је изменити тако да се обезбеди даље несметано функционисање система финансирања заштите животне средине, након ступања на снагу Закона о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине и престанка рада Фонда преко кога се до тада вршило финансирање целокупне заштите животне средине.

У складу са чланом 64. Закона о буџетском систему, прописана је могућност јединица локалне самоуправе да оснивају локалне буџетске фондове. Локални буџетски фонд је евиденциони рачун у оквиру главне књиге трезора, који се отвара по одлуци надлежног извршног органа локалне власти, како би се поједини буџетски приходи и расходи и издаци водили одвојено, ради остваривања циља који је предвиђен посебним локалним прописом (члан 64. Закона). Такође, прописом се уређују: 1) сврха буџетског фонда; 2) време за које се буџетски фонд оснива; 3) надлежни локални орган управе одговоран за управљање фондом; 4) извори финансирања локалног буџетског фонда. Извори прихода локалног буџетског фонда су: 1) апропријације обезбеђене у оквиру буџета за текућу годину; 2) наменски приходи буџета; 3) других јавни приходи (члан 65). Локалним буџетским фондом управља надлежни локални орган управе. По укидању буџетског фонда, права и обавезе буџетског фонда преузима надлежни локални орган управе (члан 66). Преузимање обавеза и плаћања на терет локалног буџетског фонда врше се до нивоа средстава одобрених том фонду (члан 67). У циљу ефикасније примене прописа извршено је прецизирање одредбе о буџетским фондовима аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе садржане у Закону о заштити животне средине.

Овај закон такође треба да реши нарочито питања која се односе на усаглашавање прописа у области заштите вода од загађивања у погледу муља као и ефикаснију имплементацију одредаба које се односе на граничне вредности емисија загађујућих материја у воде, кроз систем планских аката, рокова и механизам надзора. Наиме, предложеним решењима садржаним у овом закону олакшаће се достизање прописаних граничних вредности емисије, тако што ће се привредним субјектима омогућити утврђивање њиховог постепеног достизања путем Акционих планова које ће припремити и донети правна лица и предузетници који своје отпадне воде испуштају у канализацију или реципијент. Истовремено, у циљу ефикасне примене одредаба предвиђен је инспекцијски надзор и систем санкција. Ово је значајан корак у имплементацији захтева ЕУ у овој области. Такође, овим законом правно се регулише обавеза третмана, одлагања и коришћења муља који настаје у процесу пречишћавања отпадних вода на начин да се не угрози животна средина и здравље људи. Наиме, прописано је којим посебним законима ће бити ближе уређена обавеза третмана, одлагања и коришћења муља који настаје у процесу пречишћавања комуналних отпадних вода, а којим законом муљ који настаје у процесу пречишћавања технолошких отпадних вода.

Такође, предложена решења у члану 5. Предлога закона се односе на прописивање општих услова, заштите, одржавања, обнове уништених јавних зелених површина јавних зелених површина, чиме би се на ефикасан начин уредила област уређења јавних зелених површина, а у смислу заштите животне средине. Раније важећим законом о подизању зелених површина („Службени гласник СРС”, број 8/72) ова област била уређена на начина да су зелене површине биле равноправни фактор развоја насеља, са јасним обавезама свих субјеката у погледу озелењавања насеља, односно подизања и одржавања, као и обнове уништених јавних зелених површина. Потом је другим законским решењима престао да важи овај закон а зелене површине су у ограниченом обиму регулисане законом којим се уређују комуналне делатности.

Овим законом извршено је делимично такође усклађивање са следећим прописима Европске уније: **Директивом Савета** 86/278/EEС **о заштити животне средине, а посебно земљишта, при коришћењу канализационог муља у пољопривреди (**Council Directive 86/278/EEC on the protection of the environment, and in particular of the soil, when sewage sludge is used in agriculture). Овим законом прописује се да ће се законом којим се уређује област отпада ближе уредити обавеза третмана, одлагања и коришћења муља који настаје у процесу пречишћавања технолошких отпадних вода, а законом у области заштите вода, муљ који настаје у процесу пречишћавања комуналних отпадних вода

Закон такође треба да реши и питања усклађености прописа и ефикасност њихове имплементације у области информисања и то утврђивањем основних појмова „информације о животној средини” чиме се врши усклађивање са Директивом **2003/4/EС о доступности јавности информација о животној средини (**Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council of 28 January 2003 on public access to environmental information and repealing Council Directive 90/313/) и Законом о потврђивању Конвенције о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и праву на правну заштиту у питањима животне средине („Службени гласник РС-Међународни уговори”, број 38/09)**. Такође, закон регулише успостављање првог** Националног метарегистра за информације о животној средини.Пројекат израде Националног метарегистра за информације о животној средини односно Екорегистра је спроведен од стране министарства надлежног за послове заштите животне средине и Агенције за заштиту животне средине, уз подршку Организације за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС). Екорегистар је електронска база података и портал ка постојећим базама и документима са информацијама из области животне средине у поседу различитих институција и организација. Национални метарегистар, односно Екорегистар је успостављен са циљем да се јавности омогући лак, брз и једноставан приступ информацијама о животној средини и унапреди општа доступност информација из ове области широкој јавности.

Одредбе које се односе на систем управљања и контроле заштите животне средине а којима је успостављен српски систем ЕМАS, бришу се и замењују новим решењима ЕУ законодавства. Овај закон такође треба да обезбеди и и међусобно усклађивање одредаба Закона о заштити животне средине са одредбама других посебних закона у овој области.

**Оправданост увођења Зеленог фонда Републике Србије као буџетског фонда**

1. ***Сложеност и обим прилагођавања и имплементације прописа ЕУ***

* Поглавље 27 - Животна средина једно од *најскупљих, најкомплекснијих и најкомпликованијих за процес преговора*.
* Преговори обухватају *трећину свих правних тековина ЕУ* (у области квалитета ваздуха, управљања отпадом, контроли индустријског загађења, квалитета вода, управљања хемикалија, климатских промена, заштите природе, заштите од буке итд) утиче и на друге ресоре и привреду, због чега је *процес прилагођавања и имплементирања нових прописа изузетно сложен*
* Поглавље 27 - Животна средина *најизазовније у смислу неопходних улагања, јачања капацитета за имплементацију прописа* на свим нивоима и времена које је потребно да се успостави систем примерен ЕУ стандардима
* Приближавање ЕУ у овој области захтева *значајне инфраструктурне инвестиције*, и истовремено директно утиче на различите секторе привреде и друштва (пољопривреду, индустрију, трговину, енергетику итд.), што намеће потребу за *јасном националном политиком, посебно у домену планирању динамике за имплементацију и финансирања*
* Поглавље 27- Животна средина је једно од поглавља за које држава кандидат преговара *транзиционе периоде,* одлагање обавезе примене конкретног ЕУ прописа на одређено време, а *у складу са планом имплементације,* који аргументује због чега у новој чланици није могуће применити одређене стандарде и захтеве са моментом приступања.
* Најчешће је реч о *финансијским разлозима и времену потребном за успостављање система.* У уговору о приступању се најчешће налазе транзициони периоди за Директиву о третману комуналних отпадних вода, , Директиву о депонијама, Директиву о води за пиће, Директиву о индустријским емисијама (за коју се преговарају транзициони периоди за достизање стандарда за појединачна национална постројења, за свако постројење посебно).

**2. *Поштовање принципа политике и прописа ЕУ у области заштите животне средине (принцип „загађивач плаћа“ и „одговорности“)***

* Тежиште политике заштите животне средине развијених земаља, укључујући земље ЕУ је *висок ниво заштите животне средине и њено утемељење на економским принципима* („загађивач плаћа“ и „одговорности“).
* Политика заштите животне средине ЕУ 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.
* Решавање проблема индустријског загађења заснива се на примени *принципа „загађивач плаћа”* у складу са Препоруком Савета 75/436 Еуратом, ЕЦСЦ, ЕЕЦ – принцип „загађивач плаћа” (Council Recommendation 75/436 Euratom, ECSC, EEC – Polluter Pay Principle ) и Препоруком ОЕЦД – „Загађивач плаћа”.
* Поштовање ових принципа захтева *транспозицију у националне прописе и имплементацију у пракси*

**3. *Утемељење економских инструмената у политици и прописима Републике Србије у области заштите животне средине***

* *Национална Стратегија Републике Србије за апроксимацију у области животне средине* („Службени гласник РС”, број 80/11) предвиђа да усвајање правних тековина ЕУ, а посебно њихова имплементација, изискују знатне инвестиције у инфраструктуру током дужег временског периода.
* *Укупни трошкови апроксимације, процењени су на 11,5 милијарди евра* у периоду до 2030. године (инвестициони трошкови 6,5 милијарди, а остало чине оперативни трошкови) Како би се могло планирати реално постизање потпуне усклађености са директивама за које су неопходна знатна финансијска средства и како би се идентификовале оне директиве за које ће морати да се захтевају прелазни периоди, припремљен је модел инструмента у оквиру *Стратегије економске и финансијске апроксимације.* Према овој стратегији то захтева између осталог различите изворе финансирања:
* ЕУ бесповратна финансијска средства;
* Средства финансијских институција - домаћих и осталих комерцијалних банака, директних кредита за пројекте (ЕБРД, ЕИБ);
* Републички буџет; Буџет локалних самоуправа;
* Остале институције државног сектора и економске инструменте, од којих су најбитнији Буџетски фонд за воде Републике Србије и Буџетски фонд за воде Аутономне покрајине Војводине.
* Оснивање Зеленог фонда као буџетског фонда у функцији је финансијске апроксимације прописа ЕУ по секторима, укључујући и управљање отпадом,садржано у *Националној Стратегији Републике Србије за апроксимацију у области животне средине*. Овим изменама и допунама Закона треба да се остваре општи циљеви установљени законом, односно примена начела „*загађивач плаћа*” под једнаким условима за сва правна лица која обављају привредну делатност на територији Републике Србије и обезбеђивање средстава намењених финансирању пројеката, програма и активности које се односе на заштиту и унапређивање животне средине.

***Примери земаља региона***

**Чешка Република** има **Државни фонд за заштиту животне средине** који је основан 1992. године. Овај Фонд суфинансира пројекте, у облику субвенција и кредита, везане за заштиту вода, побољшање квалитета ваздуха, обновљивих извора енергије, одлагање отпада, заштите природе и предела, образовање у области животне средине. Фонд подржава оперативни програм животна средина (други највећи оперативни програм у Чешкој између 2007-2013. године), зелену штедњу, националне програме, швајцарске фондове, оперативни програм за инфраструктуру, кохезиони фонд. Финансијска средства Фонд добија од Европске уније, односно Кохезионог фонда (рачун 5 евра) и Европског фонда за регионални развој, из државног буџета и накнада наплаћених од загађивача (300 милиона евра). Фонд броји 461 запосленог.

**Естонија** поседује **Центар за инвестиције у животну средину** којије основан2000. године од стране Министарства финансија са циљем да има функцију фондације. Главне активности ово Центра односе се на следеће:

* да као агенција обавља спровођење пројеката у области животне средине финансираних од стране Европског фонда за регионални развој (ERDF), Европског социалног фонда (ESF) и Кохезионог фонда (CF);
* да позајмљује новац за спровођење пројеката у области животне средине;
* да служи као агенција за спровођење зелених инвестиционих шема (нпр. продаја вишка квота CO2 и надзире инвестиције).

Грантови и зајмови Центра за инвестиције у животну средину финансирају се из четири различита извора: 1) накнада за животну средину Републике Естоније; 2) Структурних фондова ЕУ; 3) Делом од зајмова Европске инвестиционе банке (EIB) држави Естонији и 4) Продајом квота CO2 Естоније.

Крајем 2013. године овај центар је имао 98 запослена, од којих 83 у Талину, а 15 у окрузима.

Министар за животну средину Естоније председава Надзорним одборoм Центра за инвестиције у животну средину. Као посредник у естонским накнадама за животну средину, Центар је подржао 832 иницијативе у 2013. години у укупном износу више од 36 милиона евра. Такође, посредовао је у 184,8 милиона евра иностране помоћи (заједно са суфинансирањем у 2013. години).

**Бугарска –** Министарство регионалног развоја и јавних радова и Министарство животне средине и вода су органи управљања и агенција за спровођењеISPA фонда. Министарство животне средине и вода Бугарске је орган управљања и посредничко тело за оперативни програм „Животна средина 2007-2013”. Два су кључна одељења у Министарству животне средине и вода Бугарске (Директорат „Кохезиона политика за животну средину” и Директорат „ЕУ фондови за животну средину”.

**Румунија** поседујеОрган управљања за секторски оперативни програм – животна средина, које је представљено у облику **одељења у оквиру Министарства животне средине и климатских промена. Ов**о одељење је одговорно за управљање структурним фондовима распоређеним за сектор животне средине. Постоји 8 посредничких тела за секторски оперативни програм који су организовани у складу са регионалном организацијом активности у области животне средине (8 регионалних агенција за заштиту животне средине). Све регионалне агенције се финансирају из државног буџета али немају статус правног лица. Ове агенције имају различиту функционалну структуру подређену Министарству животне средине и климатских промена. Ова тела испуњавају обавезе поверене од стране Органа управљања за пројекте који се финансирају од стране Секторског оперативног програма – животна средина, развијеном у оквиру сваког региона.

**Литванија** има **Агенцију која управља пројектима у области животне средине.** Ова Агенција је државна буџетска институција у оквиру Министарства животне средине Републике Литваније. Агенција управља пројектима у области животне средине финансираних од стране Европске уније (ISPA-e, Европског регионалног развоја, Кохезионог фонда, LIFE + програма) и Фонда за суфинансирање Литваније. Агенција има 85 запослених, а буџет за 2014. годину је износио 146 милиона евра (од којих 143,4 милиона евра су ЕУ фондови и суфинансирање). Кључне активности Агенције су:

* Евалуација и избор пројеката за финансирање;
* Саветовање и обука кандидата и извођача;
* Уговарање кандидата;
* Праћење спровођења пројеката;
* Инспекција на локацијама где се реализују пројекти;
* Праћење набавки;
* Провера валидности захтева за плаћање и исплату средстава;
* Спречавање и истраживање прекршаја;
* Организација података у текућим пројектима;
* Публицитет и комуникације.

**5. Ф*ормирања Зеленог фонда Републике Србије као буџетског фонда***

Оснивање Зеленог фонда Републике Србије као буџетског фонда у овом тренутку представља прихватљиву опцију за успостављање система стабилног финансирања политике заштите и унапређења животне средине и и значајан фактор у процесу приступања Републике Србије Европској унији. Успостављање стабилног и транспарентног система финансирања заштите животне средине представља једну од значајних препорука добијених од стране Европске комисије током скринига за Поглавље 27 који је спроведен у 2014. години. Средствима овог фонда управља министарство надлежно за послове заштите животне средине.

Законом о буџетском систему уређено је оснивање, функционисање, финансирање и обавезе које проистичу из буџетског фонда (члан 64. и 64.)

Средства од накнада остварених у животној средини, једна су од значајних ставки на приходној страни Буџета Републике Србије.

***Графикон остварених прихода од накнада по годинама:***

***Остварени приходи од накнада по годинама:***

* 2010. – 4.792.204.697,00 динара
* 2011. – 4.219.833.868,00 динара
* 2012. – 3,720.821.797,00 динара
* 2013. – 5.178.815.126,00 динара
* 2014. – 7.574.810.713,00 динара

Након што је укинут Фонд за заштиту животне средине, остварени приходи од загађивача у периоду јануар - октобар 2012. године су били: 1.054.762.027,68 динара а од октобра до децембра 2.666.059.769,32 динара.

Оцена стања и могући правци:

* Процена трошкова (на пројектном нивоу) треба да се настави у свим подсекторима кроз израду планова за имплементацију инвестиционих директива укључујући идентификацију неопходне инфраструктуре и развој листе приоритетних инвестиционих пројеката.
* Тренутна пракса финансирања животне средине неће осигурати дугорочне финансијске потребе и неопходно је да систем буде ревидиран како би се обезбедили предвидиви, стабилни и довољни финансијски токови.
* Под претпоставком о чланству и доступности ЕУ финансијске помоћи у случају да се финансирање из других извора не повећа, подсектору воде ће требати најмање 3 до 4 финансијска периода (2014 – 2034, 2041) да покрије основне инвестиционе потребе.
* Дужина периода за спровођење може се прилагодити променом износа који се издваја за инвестиције у области животне средине из националних и ЕУ фондова, већим коришћењем потенцијала приватног сектора и или суфинансирањем путем кредита.
* Национални систем финансирања животне средине захтева политичку подршку како би се успоставили одговарајући капацитети за финансирање и спровођење..
* Неопходно је обезбедити институционалне и људске ресурсе и финансијске капацитете за истовремено планирање и спровођење националних и донаторских (пре свега ИПА) средстава.
* С обзиром на процењена средства која ће бити на располагању након приступања ЕУ, неопходно је што пре покренути интензивну припрему пројеката коришћењем инвестиционих ресурса (националних и међународних).

***Циљ који се постиже***

Предложеним законским решењем доприноси се унапређењу управљања јавним средствима и ефикаснијој заштити животне средине. Ефикасан систем економских инструмената треба да доведе до подстицања смањења загађења, а увођење ефикасних финансијских механизама треба да подстакне улагања у животну средину и обезбеди сигурне изворе финансирања.

Према годишњем подацима Агенције за заштиту животне средине главни извори финансирања животне средине у Републици Србији је републички буџет. Средства се још могу обезбеђивати и путем донација, средстава међународне помоћи, средстава из инструмената, програма и фондова ЕУ, УН и међународних организација. У поређењу са развијеним земљама, у Републици Србији недовољно је средстава из децентрализованих извора финансирања посебно из приватног сектора, а такође постоји и одсуство примене финансијских инструмената.

Овим изменама Закона о заштити животне средине прецизиране су одредбе које се односе на право јединице локалне самоуправе да могу основати буџетске фондове. Наиме, кроз процес децентрализације јединицама локалне самоуправе су, у области животне средине, поред изворних послова, законима поверени бројни послови из надлежности Републике, стога су јединице локалне смоуправе, у већинском броју, искористиле законску могућност и отвориле буџетске фондове. Наиме, решавање еколошких проблема захтева финансирање пројеката из ове области, стратешки приступ, добру и континуирану сарадњу у локалној заједници, али и сарадњу са надлежним републичким органима. Такође испуњена је и обавеза усклађивања са прописима о државној помоћи у случају доношења санациних планова, као и доделе подстицајних средства.

Предложена решења у области информисања и учешћа јавности имају за циљ транспоновање Директиве **2003/4/EС о доступности јавности информација о животној средини у национално законодавство, прецизирање одредаба које се односе на успостављање првог** Националног метарегистра за информације о животној средини, обезбеђивање доступности информација о методологији примењеној у припреми информација о стању животне средине.

Предложеним решењима у области заштите вода делимично се транспонују одредбе Директиве 86/278/ЕЕС о заштити животне средине, посебно земљишта, при коришћењу канализационог муља у пољопривреди, а такође, обезбеђује се ефикасност у спровођењу мерења основног нивоа загађујућих материја која сада нису потпуна или недостају подаци за подземне воде, а неопходни су како би се у складу са тим подацима граничне вредности загађујућих материја мењале и /или допуњавале са новим подацима о загађујућим материјама, групама загађујућих материја или индикаторима у циљу заштите здравља људи и животне средине.

***Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?***

Доношење овог закона је најбољи начин да се изврши усаглашавање са престанком рада Фонда за заштиту животне средине ступањем на снагу Закона о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине и успостављање стабилног система финансирања. Одредбе које се тичу успостављања система финансирања животне средине, по природи спадају у домен законске материје. Материја којом се уређује област доступности јавности информацијама о животној средини не може се устројити без постојања законског акта којим се уређује доступност информација о животној средини, тако да не постоје друге могућности за решавање наведених проблема. Питања која односе на заштиту вода системске су природе, а нису потпуно решена посебним прописима којим се уређује заштита вода од загађивања и законом којим се уређује управљање отпадом, и представљају предуслов за даљу транспозицију релевантних ЕУ прописа, тако да не постоје друге могућности за решавање наведених проблема.

***Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?***

Изменама и допунама Закона о заштити животне средине доприноси се: унапређењу управљања јавним средствима, функционисању система финансирања заштите животне средине, усклађивању са прописима о државној помоћи, ефикасној примени економских инструмената и других мера којима се унапређује квалитет животне средине. И у домену доступности информација, усклађивање законских решења могуће је једино изменом важећих закона, тако да је то једино могуће решење проблема. Такође, материја којом се целовито уређује област заштите вода не може се устројити без постојања законског акта којим се уређују права и обавезе привредних субјеката и других правних лица у области заштите вода и достизања граничних вредности, као и третирање, одлагање и коришћење муља који је настао у процесу пречишћавања комуналних и технолошких отпадних вода, а ради остваривања постављених циљева. Законско регулисање је такође неопходно у смислу прописивања обавеза стручних организација за давања стручних мишљења у домену промета дивље флоре и фауне, што представља усклађивање са ЦИТЕС конвенцијом.

***На кога ће и како утицати решења предложена у закону?***

Предложена решења ће позитивно утицати на систем финансирања заштите животне средине и квалитет животне средине. Ова решења имаће позитиван утицај на заштиту, очување и побољшање квалитета ваздуха, воде, земљишта и шума, као и смањење утицаја климатских промена, предузимање мера адаптације, и допринеће развоју јединственог правног система Републике Србије.

У домену доступности информација закон ће имати утицај на:

1. *јавност, односно грађане –* која ће имати већу могућност да ефикасније и брже дође до информација о животној средини.
2. *надлежне органе –* надлежности Владе, министарства надлежног за послове заштите животне средине, и друге органе који поседују информације о животној средини у смислу бржег и ефикаснијег достављања информација о животној средини јавности;
3. *загађивача* – прецизирањем обавезе постројења за пречишћавање отпадних вода која испуштају своје отпадне воде у реципијент или јавну канализацију да израде Акциони план за достизање граничних вредности емисије загађујућих материја у воде и њиме утврде рокове за њихово постепено достизање и да по њима поступају.

Одредбе које се односе на учешће јавности у изради планова и програма допринеће већем степену учешћа јавности у доношењу одлука надлежних органа и већој транспарентности самог поступка израде планова.

Чланом 3. тачка 31) Закона о рударству и геолошким истраживањима („Службени гласник РС”, број 101/15) прописано је да „носилац експлоатације може бити привредно друштво, односно друго правно лице и предузетник којем је одобренo експлоатационо поље и/или експлоатација резерви минералних сировина од стране надлежног органа ”. Чланом 5. истог Закона геолошка истраживања, експлоатација резерви минералних сировина и ресурса, врши се на начин којим се обезбеђује оптимално геолошко, технички изводљиво и економски исплативо искоришћење лежишта минералних сировина и других геолошких ресурса, безбедност људи, објеката и имовине, а у складу са савременим стручним достигнућима и технологијама, прописима који се односе на ту врсту објеката и радова и прописима којима су утврђени услови у погледу безбедности и здравља на раду, заштите од пожара и експлозије и заштите животне средине и заштите културних добара и добара која уживају претходну заштиту. У складу са чланом 58. овог закона утврђивање експлоатационог простора и количине резерви и/или ресурса подземних вода и геотермалних ресурса ниске енталпије врши се на основу решења о одобрењу за експлоатациони простор и количини резерви и/или ресурса, које издаје министарство надлежно за послове геолошких истраживања, односно надлежни орган аутономне покрајине. У складу са чланом 153. став 1. истог закона носилац експлоатације је дужан да у току и по завршетку извођења радова на експлоатацији, а најкасније у року од једне године од дана завршетка радова на површинама на којима су рударски радови завршени, изврши рекултивацију земљишта у свему према техничком пројекту техничке и биолошке рекултивације, који је саставни део главног или допунског рударског пројекта.

У вези свега изнетог, Предлогом закона извршено је разграничење надлежности у погледу давања сагласности на пројекте санације и рекултивације коју даје министарство надлежно за заштиту животне средине, осим за пројекте санације и ремедијације рударских објеката који су у надлежности министарства надлежног за послове рударства и геолошких истраживања. У складу са тиме решења садржана у Предлогу закона представљају везу са одредбама садржаним у важећим прописима о рударству и геолошким истраживањима.

***Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?***

Примена закона не би требало да створи додатне трошкове грађанима и привреди, имајући у виду законску материју коју регулише. Изменама закона у домену доступности информација нису уведене нове обавезе грађанима и привреди, тиме ни додатни трошкови. Подземне воде и воде за пиће је ограничен природни ресурс и да уколико дође до загађивања подземних вода може да прође и више стотина година како би се вода природним путем очистила и то у зависности од врсте загађења. Одредбе садржане у овом закону не представљају новину, већ представљају везу са постојећим законским решењима садржаним у другим важећим прописима. Такође, израда акционог плана за достизање граничних вредности емисије загађујућих материја у воде неће изазвати додатне трошкове, с обзиром да је обавеза правних лица и предузетника за достизања граничних вредности емисија утврђена одредбама Уредбе о граничним вредностима емисије загађујућих материја у воде и роковима за њихово достизање („Службени гласник РС”, бр. 67/11 и 48/12). Кроз Акциони план привредни субјекти ће моћи да сами процене сопствене капацитете и утврде рокове.

ЕМАS је добровољни систем Европске уније. Учешће српских предузећа, компанија, организација у ЕМАS-у је добровољно. амим тим, због карактера добровољности овог система, сама обавеза достављања података о којима други надлежни органи воде службену евиденцију у области животне уз захтев за издавање потврде ради укључивања у систем ЕМАS, прописана чланом 9. став 5. тачка 3) овог закона као административни захтев, не ствара непотребне трошкове привредним субјектима. На привредном субјекту је да одлучи да ли су трошкови прихватљиви за њега и да ли на основу тога желе да уђу у процедуру прибављања потврде. Осим тога, ова обавеза односи се само на податке којима подносилац захтева, располаже. У прилог томе говори став 7. истог члана који предвиђа да у поступку издавања потврде Министарство може затражити од других надлежних органа податке од значаја за заштиту животне средине, дакле све оне податке које странка не приложи уз захтев, чиме се доприноси да субјект не буде изложен додатном трошку.

Доказ о делатности се тражи из разлога неопходности повезивања делатности са NACE кодовима привредних активности које препознају и по којима раде верификатори из ЕУ. Пријава за ЕМАS регистрацију се подноси надлежном телу државе чланице ЕУ. Министарство тражи само копију те пријаве. Министарство не води евиденцију поднетих пријава за ЕМАS регистрацију, већ евиденцију издатих потврда. Захтеви које компанија мора да испуни у смислу достављања појединих докумената поствљени су широко и нису детаљно дефинисани из разлога велике разноликости у привредним или чак и ванпривредним активностима организација које се могу регистровати у ЕМАS систем, што њихов утицај на животну средину може чинити мање или више релевантним. На основу бенефиција које се ЕМАS-ом добијају и промотивних акција којима држава промовише систем и на основу искустава других земаља, може се незванично проценити да би се број заинтересованих субјеката из Републике Србије за ЕМАS регистрацију могао кретати од 1 до 5 организација годишње. Административна такса за издавање потврде треба да буде установљена на минималном нивоу или се не мора ни уводити**.**

Одредбама које се односе на промет заштићених врста, прописано је прибављање стручног мишљења, које се не наплаћује додатно, већ плаћање прописане административне таксе (Закон о републичким административним таксама - тарифни број 203) за издавање дозволе или потврде покрива и трошкове процеса прибављања мишљења.

Предлогом закона предвиђено је којим лицима су доступна средства Зеленог фонда РС као буџетског фонда тј. ко може да конкурише на конкурс за доделу средстава, док је подзаконским актом предвиђено прописивање самих услова које морају да испуњавају корисници средстава фонда, услова и начина расподеле, критеријуме и мерила за расподелу као и начин праћења и коришћења средстава.

***Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?***

Примена ових предложених решења у области финансирања не изазива нове трошкове за грађане, привреду, као ни за мала и средња предузећа, а обезбеђује целовитост, континуитет и ефикасност система финансирања заштите животне средине. Доношење Акционог плана за постепено достизање граничних вредности емисије у коме се утврђују рокови за постепено достизање граничних вредности емисије загађујућих материја представља механизам за постепено достизање циљева у погледу прописаних граничних вредности емисије. Такође ове одредбе представљају и основ за даље прописивање третирања, одлагања и коришћења муља који је настао у процесу пречишћавања комуналних и технолошких отпадних вода и представља интерес очувања здравља људи и животне средине у целини. С обзиром на циљеве које би требало овим законом остварити и који су постављени у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове.

Могућност да се компаније из држава које нису чланице ЕУ, па самим тим и из Србије, могу пријавити (на добровољној оснкви) за ЕМАS сертификацију и добити ЕМАС знак али на начин како то дефинише ЕМАS (ЕМАS III) – Regulation (ЕЦ) No 1221/2009 и Commission Decision 2011/832/EУ – Одлука Комисије 2011/832/ЕУ и то самом пријавом код компетентног тела неке државе чланице ЕУ, оправдава трошкове републичке административне таксе која се плаћа за издавање потврде Министарства ради укључивања у систем ЕМАS, у складу са овим законом.

Метарегистар је успостављен средствима ОЕБС-а пре две године, а који се сада у сарадњи са министарством реализује као и средствима Пројекта унапређења и ажурирања Метарегстра који је такође определио средства. Министарстсво неће имати трошкове вођења Метарегистра јер је нови пројекат - Пројекат унапређења и ажурирања Метарегистра предвидео да субјекти који се налазе у екорегистру могу сами да уносе и ажурирају информације које се на њих односе, а запослени у Агенцији за заштиту животне средине водиће Метарегистар у оквиру своје редовне делатности. У метарегистру се тренутно налазе подаци о животној средини и то у поседу 723 институције и то укупно 4285 докумената и министарство је контактирало институције које су доставиле своје документа о животној средини, која поседују.

***Да ли закон стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?***

Прописи из области заштите животне средине не утичу директно на појаву нових привредних субјеката, али поштовање прописа, односно усклађивање са захтевима прописа из области заштите животне средине, као један од услова придруживања ЕУ, допринеће развоју и увођењу чистијих технологија, регулисању потрошње енергије, односно повећању енергетске ефикасности, планском односу према простору и природним вредностима и доприносити квалитету производа и његовом лакшем пласману на тржишту. У домену доступности информација закон не стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију.

***Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о закону?***

Јавна расправа о Нацрту закона трајала је у периоду 22. јуна до 12. јула 2015. године, према Програму за спровођење јавне расправе који је одредио Одбор Владе за привреду и финансије на седници од 18. јуна 2015. године. Учесници у јавној расправи су били представници државних органа и организација, јавних служби и други заинтересовани субјекти у области заштите животне средине. Јавна расправа одржана је у просторијама: Привредне коморе Србије, град Ниша, града Новог Сада, Сталне конференције градова и општина. Примедбе и предлози које су различити субјекти, доставили у поступку јавне расправе и у предвиђеном року, такође су детаљно обрађени у Извештају са јавне расправе, као и подаци о усвојеним примедбама које су унете у коначан текст Нацрта закона.

***Које ће мере током примене закона бити предузете да би се остварили разлози доношења закона?***

Датим изменама и допунама закона уврђене су основе за доношење прописа за спровођење закона у области заштите животне средине:

1. Правилник о садржини пројекта заштите и санације животне средине током и после коришћења природног ресурса, поступак и услови за издавање сагласности на пројекат (члан 15)
2. Правилник о садржини пројеката санације и ремедијације, поступку и условима за давање сагласности на пројекте санације и ремедијације и документацији која се подноси уз захтев за давање сагласности (члан 16)
3. Правилник о документацији која се подноси уз захтев за издавање дозволе о прекограничном промету примерака дивље флоре и фауне и њихових развојних облика и делова; (члан 28)
4. Правилник о садржини и обрасцу захтева за издавање потврде, документацији која се подноси уз захтев, садржини и обрасцу потврде; (члан 44)
5. Правилник о садржини, начину вођења и изгледу евиденције (члан 44)
6. Уредба којом се уређује поступак учешћа јавности у поступку доношења одлука о изради, измени, допуни, прегледу и усвајању планова и програма у области планова квалитета ваздуха, регионалних и локалних планова управљања отпадом, односно планова управљања опасним отпадом, Националног плана за управљање отпадом, програма превенције отпада, акционих планова заштите од буке у животној средини, као и плана заштите вода од загађивања. (члан 81)
7. Уредба о условима које морају да испуњавају корисници средстава, условима и начину расподеле средстава, критеријумима и мерилима за оцењивање захтева за расподелу средстава, начину праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и других питања од значаја за додељивање и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије (члан 92)
8. Правилнник о ближим условима за доделу и коришћење средстава Зеленог фонда Републике Србије. (члан 92)
9. Правилник о садржини, изгледу и начину вођења евиденције обвезника плаћања накнада у области заштите животне средине (члан 94)
10. Правилник о формату програма коришћења средстава буџетског фонда и извештаја о коришћењу средстава буџетског фонда, начину и роковима њиховог достављања (члан 100)
11. Уредба о врсти, висини, критеријумима, условима и начину доделе подстицајних средстава и класификацији корисника подстицајних средстава у сврху доделе подстицајних средстава, узимајући у обзир класификацију оператера и других субјеката управљања отпадом (члан 101)

Најзначајнија подстицајна, односно финансијска мера која ће се реализовати кроз Закон је оснивање Зеленог фонда Републике Србије као буџетског фонда којим ће се реализовати и мере спровођења политике заштите животне средине у Републици Србији у области финансирања заштите животне средине имајући у виду финансијску апроксимацију прописа ЕУ по секторима, укључујући и управљање отпадомсадржану у *Националном Стратегијом Републике Србије за апроксимацију у области животне средине* („Службени гласник РС”, број 80/11). Оснивање овог фонда подразумева да су у Закону о буџету Републике Србије за 2016. годину, као и да се за наредне године, предвиде средства за финансирање заштите и унапређивања животне средине у оквиру Министарства пољопривреде и заштите животне средине, да Влада донесе наведене прописе којима се обезбеђују предуслови за функционисање фонда.

Поред ових, потребно је и увођење других подстицајних мера као што су:

* подстицање повећања обима истраживачко-развојних активности за развој система заштите животне средине;
* подстицање одрживог развоја, коришћења обновљивих извора енергије и чистијег транспорта;
* подстицајне мере за потрошаче који организовано враћају коришћене и неупотребљиве уређаје или њихове делове, производе или њихову амбалажу, произвођаче пластичних кеса – трегерица, оператере постројења за поновно искоришћење отпада и друге субјекте у систему управљања отпадом.

Остале управне и управно надзорне, институционално-организационе, техничке-оперативне, економске мере и мере јачања јавне свести које ће се применити током примене закона:

* У домену доступности информација, једна од мера биће успостављање првог Националног метарегистра за информације о животној средини.
* обезбеђивање ефикасности у достизању прописаних граничних вредности емисија загађујућих материја у воде.

У прелазним и завршним одредбама прописан је рок од годину дана од дана ступања на снагу закона, за доношење подзаконских аката. Овако постављена одредба представља прописивање крајњег рока за доношење свих подзаконских аката, што не спречава орган да прописе донесе знатно пре истека овог рока. Наиме, сви подзаконски акти, доносиће се према приоритетима имплементације одредаба, где посебан приоритет доношења имају прописи који уређују функционисање система финансирања.