

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона је члан 97. тачка 9) Устава Републике Србије, по коме Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређивања животне средине.

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

У складу са Уставом, Република Србија уређује систем заштите животне средине *Законом о заштити животне средине* („Службени гласник РС,” број 135/04, 36/09, 36/09–др. закон, 72/09–др. Закон, 43/11-УС, 14/16, 76/18, 95/18 - др. закон) и посебним законима и подзаконским актима.

Систем заштите животне средине уређен је Законом о заштити животне средине и посебним законима којима се уређују области заштите животне средине (ваздух, воде, шуме, земљиште, минерални ресурси, природа, отпад, амбалажа и амбалажни отпад, хемикалије, биоцидни производи и др.).

На основу Закона о заштити животне средине донети су подзаконски акти којима се уређују поједина питања из области заштите животне средине.

Потреба усклађивања посебних закона у области заштите животне средине са прописима ЕУ, као и укидање Зеленог фонда као буџетског рачуна у оквиру Раздела Министарства заштите животне средине, створили су предуслове за измену и допуну одредаба Закона о заштити животне средине као системског закона у овој области.

Са становишта измена и допуна закона које се предлажу овим законом релевантни су одређени прописи, и то:

Закон о планском систему („Службени гласник РС,” број 30/18)

Закон о заштити природе („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10, 91/10 - исправка, 14/16, 95/18 - др. закон и 71/21)

Закон о буџетском систему („Службени гласник РС”, бр. 54/09....149/20)

Законом о буџету за 2021. годину („Службени гласник РС” бр. 84/19, 62/20–др. Закон, 65/20–др. Закон, 135/20) као и надаље (*Закон о буџету за 2022. годину*),

Закон о накнадама за коришћење природних добара („Службени гласник РС,” бр. 95/18 и 49/19)

Закон о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС,” број 96/21),

Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађења у животној средини („Службени гласник РС,” бр. 135/04, 25/15 и 109/21.),

2. Разлози за доношење и циљеви

Разлози за доношење закона састоје се у потреби за:

– усклађивањем Закона о заштити животне средине и других прописа у области заштите животне средине.

Законом о планском системом којим се уређује плански систем Републике Србије, односно управљање системом јавних политика и средњорочно планирање, врсте и садржина планских докумената које у складу са својим надлежностима предлажу, усвајају и спроводе сви учесници у планском систему, међусобна усклађеност планских докумената, поступак утврђивања и спровођења јавних политика и обавеза извештавања о спровођењу планских

докумената, као и сходна примена обавезе спровођења анализе ефеката на прописе и на вредновање учинака тих прописа. У складу са одредбама овог закона извршене су измене и допуне одредаба / чланова Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине који се односе на планска документа и акционе планове. Предложеним изменама уређује се доношење докумената јавних политика у области заштите животне средине у погледу назива, садржаја, форме и поступка усвајања у складу са Законом о планском систему. Члан 54. став 2. Закона о планском систему, утврђује обавезу усклађивања закона и подзаконских аката који уређују поступак доношења докумената јавних политика у року од две године од усвајања овог Закона.

Ступањем на снагу Закона о накнадама за коришћење природних добара престале су да важе одредбе Закона о заштити животне средине које се односе на накнаде, па се овим изменама и допунама законом врши усклађивање и других чланова са одредбама тог закона.

Ступањем на снагу Закона о накнадама за коришћење јавних добара, услед усклађивања, престали су да важе ранији ст. 5-7. члана 27. Закона о заштити животне средине од чега се став 6. односио на то да се актом Владе (Уредба о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне) одређује плаћање накнаде (правна лица и предузетници) за сакупљање и промет, односно добијање дозволе за сакупљање и промет заштићених врста дивље флоре и фауне. Како би поново створили основ за Уредбу (наведени акт Владе, чији је став 6. избрисан), предлаже се основ за Уредбу која већ постоји и поставио такође основ за њену измену и допуну или евентуално доношење нове уредбе.

Законом о буџету и Законом о буџетском систему као системским законима у овој области извршена је измену дефинице индиректних корисника буџетских корисника. Из тих разлога у односу на Зелени фонда Министарства заштите животне средине, нису предвиђена средства за финансирање програма И пројеката из средстава Зеленог фонда. Искупују се као програмске активности а не као индиректни корисници буџетских средстава. Такође Зелени фонд је у поступку брисања из евиденције индиректних корисника буџетских средстава.

Даље, овим Нацртом врши се и усклађивање закона са одредбама донетих / нових закона из области заштите животне средине Законом о буци; Законом о биоцидним производима, Закон о интегрисаном спречавању загађења у животној средини.

Законом о заштити природе уређује се заштита и очување природе, биолошке, геолошке и предеоне разноврсности као дела животне средине. У складу са одредбама „новог” Закона (о изменама и допунама Закона о заштити природе) извршено је усклађивање одредаба Закона о заштити животне средине у делу појмова и дефиниција.

На тај начин обезбедиће се ефикасније имплементације закона и прецизирање и међусобно усклађивање одредаба овог и важећих прописа у области заштите животне средине.

III ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА

Чланом 1. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине (у даљем тексту Нацрт закона) врши се усклађивање израза прописаних чланом 3. Закона о заштити животне средине (у даљем тексту: Закон) са одредбама Закона о заштити природе и дефиницијом отпада која је прописана Законом о управљању отпадом. Такође предлаже се измена у термину информација о животној средини – стању здравља људи и безбедности на

начин да се предлаже промена термина „угрожавање ланца исхране“ термином „погоршање стања екосистема и угрожавање живог света“

Ово из разлога што погоршање стања екосистема јесте значајна информација о стању животне средине, јер представља први знак промене еластичности екосистема од чије стабилности непосредно зависи опстанак живог света. Угрожавање живог (биљног и животињског) света присутног на одређеном простору је лакше уочљива и мерљива категорија од угрожавања ланца исхране и представља значајан податак о стању животне средине.

Чланом 2. Нацрта закона мења се члан 4. Закона тако што се као субјекти заштите животне средине проширују и наводе се и град Београд / у складу са Законом о заштити природе али и градске општине с обзиром на њихову надлежност.

Чланом 3. Нацрта закона мења се члан 10а Закона и додаје члан 10б, 10в у складу са Законом о планском систему РС

Чланом 4. Нацрта закона врши се измена члана 11 Закона на начин да се врши терминолошко усклађивање са Законом о заштити природе.

Чланом 5. Нацрта закона бришу се чл. 12. и 13. Закона из разлога усклађивања са Законом о планском систему РС. Ови чланови су интегрисани у чл. 10а- 10б Нацрта закона.

Такође Према Закону о планском систему, предвиђено је доношење само једне кровне стратегије за одређену област планирања (област заштите животне средине), на основу које произилазе хијерархијски нижи документи (програми) којима се разрађују циљеви дефинисани у кровном документу. Такође циљеви ове стратегије су већ интегрисани у стартешка документа -Стратегија управљања водама до 2034 и Програм заштите природе.

Члан 13 којим се прописује Планови и програми аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе су брисани јер ће и АП као и ЈЛС доносити програме и планове у складу са Националном стратегијом заштите животне средине

Чланом 6. Нацрта закона мења се члан 14. Закона на начин да је додата као посебна тачка 4а) оцена прихватљивости у складу са Законом о заштити природе

Чланом 7. Нацрта закона мења се члан 15. Закона па се предлаже да уместо „природних ресурса“ пише „природних ресурса и добара“ (природних вредности). Ово из разлога што коришћење заштићених природних добара такође подлеже прибављању одговарајуће сагласности, уз претходно прибављене услове заштите природе. Природни ресурси, заједно са заштићеним природним добрима и јавним природним добрима, чине природне вредности.

Чланом 8. Нацрта закона мења се члан 17. Закона у складу са дефиницијама појмова прописаним одредбама Закона о заштити природе.

Чланом 9. Нацрта закона врши се измена члана 20. Закона. Одредбама Закона о планирању и изградњи („Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 – одлука УС, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - др. закон, 9/2020 и 52/2021) не познаје термин *јавне зелене површине*, већ „зелене и слободне површине у оквиру стамбеног комплекса (чл.2. став 1. тачка 20б).

20б) *стамбени комплекс* јесте просторна целина која се састоји од више повезаних самосталних функционалних целина, односно катастарских парцела, које имају претежну стамбену намену (породично или вишепородично становање), и у оквиру кога се формирају зелене и слободне површине, на земљишту остале намене.

Неопходно је да члан 20. остане у форми која јесте, уз термилошку измену, уместо речи „уништити“, наводи се реч „нарушити“.

Постојање овог члана као таквог је неопходно, јер се само на основу њега доносе Одлуке о уређењу и одржавању паркова, зелених и рекреационих површина, уређење и одржавање јавне зелене површине као комуналне делатности од општег интереса. Овом одлуком се дефинишу врсте јавних зелених површина и ко њима управља (јавне зелене површине – јавно комунално предузеће, парк шума - ЈП Србијашуме или јавне зелене површине специјалне намене - физичка лица која непосредно користе те површине или којима су те површине поверене на управљање, уређење и одржавање заједно са објектима изграђеним на тим површинама).

Недостатак овог члана је у томе што се јавним зеленим површинама сматрају само оне које су „обухваћене просторним и урбанистичким плановима“ (чл. 20. став 1. Закон о заштити животне средине), из чега следи да све оне јавне зелене површине које нису обухваћене наведеним документима немају статус нити одредницу, нити се о њима било ко стара. Самим тим немају смернице за очување и развој, те се препуштају природним процесима. Уколико би се из става 1. чл. 20 брисало „обухваћене просторним и урбанистичким плановима“, тада би све зелене површине на територијама јединица локалних самоуправа имале статус „јавне зелене површине“ о којима би се неко старао – ЈКП, ЈП или друго физичко или правно лице утврђено Одлуком јединице локалне самоуправе. То би свакако била велика промена за добробит животне средине, јер би се смањио проценат запуштених, нефункционалних и неугледних зелених површина.

Чланом 10. Нацрта закона мења се члан 27. Закона, на начин да се врши правнотехничко усаглашавање текста са ставовима 2. и 3. истог члана као и Законом о заштити природе. Такође, усвајањем Закона о накнадама за коришћење јавних добара, услед усклађивања, престали су да важе ранији ст. 5-7. члана 27. Закона о заштити животне средине (видети члан 278. Закона - 95/2018-267), од чега се став 6. односио на то да се актом Владе (Уредба о стављању под контролу коришћења и промета дивље флоре и фауне) одређује плаћање накнаде (правна лица и предузетници) за сакупљање и промет, односно добијање дозволе за сакупљање и промет заштићених врста дивље флоре и фауне. Како би поново створили основ за Уредбу (наведени акт Владе, чији је став 6. нехотице избрисан), предлаже се да се у члану 27. Закона иза става 4. дода став 5. Овај став 5. би прецизније дефинисао основ за Уредбу која већ постоји и поставио такође основ за њену измену и допуну или евентуално доношење нове уредбе.

Чланом 11. Нацрта закона врши се измена члана 28. Закона на начин да се врши правнотехничко усаглашавање текста са одредбама Закона о заштити природе.

Чланом 12. Нацрта закона мења се члан 29. >Закона на начин да се предлаже брисање става 3. који представља правни основа за доношење подзаконског акта. Брисање ове одредбе је потребно јер није могуће изградити и једним прописом уредити складиштење свих опасних материја, узимајући у обзир „широку“ дефиницију опасних материја, као и да се свака од опасних материја складишти под специфичним условима.

Услови складиштења хемикалија су дефинисани у поглављу 7. Руковање и складиштење, у безбедносном листу, у складу са чл. 40-43. Правилника о садржају безбедносног листа

(„Службени гласник РС”, број 100/11), те је немогуће у оквиру једног прописа прописати услове и упутство о условима и начину складиштења опасних материја и претпоставити униформне услове за сва складишта.

Додатно, постоји велики број других прописа који уређују складиштење по специфичним групама опасних материја, нпр. рударска јаловина, опасан отпад, нафтни деривати и др.

Чланом 13. Нацрта закона врши се усклађивање члана 30. Закона којим се прописује управљање отпадом, са Законом о управљању отпадом.

Чланом 14. Нацрта закона врши се усклађивање члана 31. Закона којим се прописује заштита од буке у животној средини, са Законом о заштити од буке у животној средини.

Чланом 15. Нацрта закона врши се измена члана 33. Закона на начин да се врши правнотехничко усаглашавање текста са одредбама Закона о заштити природе.

Чланом 16. Нацрта закона врши се измена члана 34. Закона на начин да се врши правнотехничко усаглашавање текста са одредбама Закона о заштити природе.

Чланом 17. Нацрта закона врши се измена члана 35. Закона којим се прописује стратешка процена утицаја на животну средину, на начин да се врши правнотехничко усаглашавање текста са одредбама Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину. Овим чланом се предлаже да се поступак оцене прихватљивости за еколошку мрежу спроводи пре поступка стратешке процене утицаја у складу са посебним законом за област заштите природе.

Чланом 18. Нацрта закона врши се измена члана 36. Закона којим се прописује процена утицаја на животну средину, на начин да се врши правнотехничко усаглашавање текста са одредбама Закона о заштити природе (терминолошко усаглашавање) и одредбама Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину.

Овим чланом се предлаже да се поступак оцене прихватљивости за еколошку мрежу се спроводи пре поступка процене утицаја на животну средину у складу са посебним законом за област заштите природе.

Чланом 19. Нацрта закона мења се члан 41. Закона, с обзиром да је Национални програм заштите животне средине чије се доношење предлаже истекао.

Чланом 20. Нацрта закона мења се члан 44. Закона. Предложена измена да се “Систем управљања заштитом животне средине” сада преименује у “Систем менаџмента заштитом животне средине”, заснива се на томе што је у преводу самог стандарда СРПС ИСО 14001 од стране комисије за стандарде у области заштите животне средине Института за стандардизацију Србије - А207, промењен превод на начин како се изменом предлаже.

Предложена измена да се „Систем ЕМАС” сада преводи и назива „Шема ЕМАС”, заснива се на прецизнијем и адекватнијем преводу енглеске речи „[EMAS Scheme](#)” односно „[The EU Eco-Management and Audit Scheme \(EMAS\)](#)”

Чланом 21. Нацрта закона мења се члан 57. Закона на начин да се врши усклађивање са одредбама Закона о управљању отпадом. Наиме, чланом Члан 71. Закона о управљању отпадом:

Прописано је да је забрањен увоз опасног отпада, али да изузетно од одредбе поједине врсте опасног отпада које су потребне као секундарне сировине прерађивачкој индустрији у Републици Србији, у складу са националним циљевима прераде тих отпада, могу се увозити на основу дозволе коју издаје министарство.

Увоз опасног отпада из става 7. овог члана може се дозволити под условом да постоји постројење за прераду тог отпада за чији рад је издата дозвола, у складу са законом.

Чланом 22. Нацрта закона бришу се чл. 64. и 65. Закона из разлога усклађивања са Законом о планском систему РС. Ови чланови су интегрисани у чл. 10а- 10б Нацрта закона.

Чланом 23. Нацрта закона врши се измена члана 67. Закона из разлога усклађивања са Законом о планском систему РС.

Чланом 24. Нацрта закона брише се члан 68 Закона који је интегрисан у чл. 10а - 10б Нацрта закона

Чланом 25. Нацрта закона врши се измена у члану 70. Закона на начин да се додају речи „квалитет чинилаца”. Ово се предлаже из разлога што се мониторингом не прати само загађење већ квалитет односно стање чинилаца животне средине

Чланом 26. Нацрта закона врши се измена у члану 74. Закона на начин да се реч медијума замењује прикладнијом речи чинилаца.

Чланом 27. Нацрта закона врши се измена у члану 75а Закона тако што се на захтев Државног ревизора додаје да Агенција за заштиту животне средине, самостално или у сарадњи са надлежном инспекцијском службом, врши контролу достављања података за Национални регистар извора загађивања животне средине **и локални регистар извора загађивања** и контролу тачности достављених података.

Такође, овим чланом се врши брисање става 2 члана 75а с обзиром да у складу са Законом о прекршајима, прекршајне поступке покреће надлежна инспекција.

Чланом 28. Нацрта закона врши се измена рока за достављање података који су прописани чланом 76. Закона.

Чланом 29. Нацрта закона бришу се ЕКОНОМСКИ ИНСТРУМЕНТИ назив поглавља „1.4. Зелени фонд Републике Србије”

Чланом 30. Нацрта закона врши се брисање члана 90. којим је прописан зелени фонд, имајући у виду да су у складу са Законом о буџетском систему фондови укинати.

Чланом 31. Нацрта закона мења се члан 90а. Закона, на начин да се термин Зелени фонд замењује термином средства министарства.

Чланом 32. Нацрта закона мења се члан 90б Закона и прописује се да се средства министарства из члана 90а овог закона додељују корисницима средстава у сврху финансирања заштите и унапређивања животне средине, а на основу јавног конкурса који објављује Министарство или на основу претходно добијене сагласности Владе.

Прописује се ко може бити корисник средстава, начин додел средстава, као и правни основ за доношење два подзаконска акта:

- којим ће Влада прописати ближе услове које морају да испуњавају корисници средстава из члана 90а, услове и начин расподеле средстава, критеријуме и мерила за оцењивање захтева за расподелу средстава, начин праћења коришћења средстава и уговорених права и обавеза, као и друга питања од значаја за додељивање и коришћење средстава министарства намењених за заштиту животне средине, а која се додељују по јавном конкурс из става 1. овог члана.

- Којим ће Министар прописати ближе услове за доделу и коришћење средстава министарства намењених за заштиту животне средине, а која се додељују по јавном конкурс из става 1. овог члана.

Чланом 33. Нацрта закона **мења се члан 90в Закона, којим се прописује** намена и коришћење средстава министарства – да се врше у складу са законом, националним програмом заштите животне средине и стратешким документима, као и инфраструктурним пројектима у области животне средине.

Чланом 34. Нацрта закона брише се члан 90г. Закона, с обзиром да је вођење евиденције о обвезницима плаћања накнада дефинисано и у Закону о накнадама за коришћење јавних

добара у члану 272. који се односи на све накнаде из закона као и у члановима 123.,145., 162. који сае односе на одређене накнаде.

Чланом 35. Нацрта закона врши се измена става 3. у члану 101. Закона, на начин да се прописује да Влада прописује врсту, висину, критеријуме, услове и начин доделе подстицајних средстава из става 5. овог члана у сврху доделе подстицајних средстава.

Чланом 36. Нацрта закона врши се измена члана 109 Закона, на начин да се брише одредба да Аутономна покрајина врши инспекцијски надзор **над извршавањем** послова поверених овим законом и прописа донетих на основу овог закона.

Јединица локалне самоуправе врши инспекцијски надзор **над извршавањем** послова поверених овим законом и прописа донетих на основу овог закона. Јер како је написано може се тумачити да АП врши надзор над повереним пословима али у пракси не врши.

Чланом 37. Нацрта закона врши се брисање тачке 15) у члану 110. Закона јер инспекција не може да врши надзор да ли се спроводе Национални програм, акциони и санациони планови

Чл. 38. до 42. Нацрта закона врши се измена казnenих одредби Закона

Члан 47. Нацрта закона прописано је да ће се прописи који се доносе на основу овог закона донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

Члан 48. Нацрта закона прописано је да ће овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

IV СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење Закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.