

VI АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Досадашњи економски и некономски интереси и разлози диктирали су услове и начин експлоатације природних ресурса и добара, без урачунавања директних или индиректних утицаја на животну средину. Даље коришћење природних ресурса и добара и измене просторног оквира, могући су само под условом сталне контроле. Контролисано коришћење природних ресурса и добара један је од основних задатака у заштити животне средине. Управљање природним ресурсима и добрима и заштита животне средине је захтев и потреба човека и његов однос према природи.

Земљиште као природни ресурс Републике Србије је од посебног интереса за Републику. Будући да је земљиште необновљиви природни ресурс, овим законом се обезбеђује његово разумно коришћење и свеобухватна заштита.

Законом о заштити животне средине, као и другим прописима из области заштите животне средине, не уређује се системски и интегрално питање заштите земљишта, односно његових функција.

Подељено по секторским политикама, заштита земљишта је уређена прописима из области пољопривреде, шумарства, заштите и управљања водама, управљања отпадом и неким другим прописима због чега земљиште није могло да буде заштићено на адекватан начин.

Доношење овог закона има за циљ да се заштита земљишта уреди на свеобухватан, системски и систематски начин.

Одређивање проблема које нацрт закона треба да реши

Питање земљишта уређује се низом законских и подзаконских прописа, они су подељени у више секторских политика и немају холистички приступ у циљу заштите, коришћења и управљања земљиштем.

Стога је потребно системски уредити питање заштите земљишта, како је то уређено националним законодавствима развијених европских земаља, посебно у складу са најновијим одлукама и програмима ЕУ који се односе на заштиту земљишта у циљу очувања, трајног осигурања или поновног успостављања његових функција.

Доношење Закона и подзаконских аката који из Закона проистичу омогућава уређивање заштите земљишта.

Имајући у виду одредбе Устава Републике Србије којим се, између осталог, гарантује очување природе и животне средине, заштите природних богатстава, земљишта, шума, вода, ваздуха, биљног и животињског света као и права грађана на здрав живот и здраву животну средину, доношење Закона о заштити земљишту уређује питања у вези с трајним очувањем функција земљишта и одржања биолошких вредности земљишта, начина коришћења и управљања како је то уређено националним законодавствима развијених европских земаља, посебно у складу са најновијим одлукама и програмима ЕУ.

Доношењем предложеног Закона уредиће се питања:

- мониторинга земљишта,
- свеобухватне заштите земљишта ради трајног успостављања његових функције,
- спречавања нарушавања и промене квалитета земљишта,

- санирања оштећеног земљишта, (одлагалишта отпада и других оштећених површина земљишта као што су напуштене индустријске зоне, војни полигони и др.),
- као и предузимања превентивних и санацијских мера како би се осигурале његове еколошке и техничко-индустријске и социо- економске функције.

Применом Закона смањили би се негативни ефекти који представљају највећу претњу у очувању земљишта као природног, необновљивог ресурса, од :

1. неконтролисана промена намене, управљања и коришћења земљишта;
2. непланске урбанизације, односно изградње и развоја инфраструктуре;
3. непримерене пољопривредне производње или неадекватног и неконтролисаног коришћења ђубрива, пестицида и других агротехничких мера, смањења органске материје у земљишту и др;
4. закисељавања земљишта и заслањивања земљишта;
5. ерозионих процеса, клизишта и одрона, сабијања земљишта;
6. пожара и хемијских удеса;
7. загађења (насталог одглагањем отпада, испуштањем отпадних вода, емисијама из тачкастих и дифузних извора, хемијског загађења и друго);
8. експлоатације минералних сировина и шљунка;
9. изостанка санације, ремедијације и рекултивације деградираног простора, нарочито у подручјима где су завршене активности на површинској експлоатацији минералних и енергетских сировина или депонија.

Један од главних механизма спровођења Закона огледа се у законом прописаном праћењу стања и квалитета земљишта (мониторингу), који омогућава увид и образовање базе података која ће бити основни податак за израду стратегија, просторних планова и квалитетног, научно-стручног планирања у области пољопривреде, индустрије и других делатности.

Успостављањем мониторинга земљишта добиће се подаци за израду Информационог система за земљиште у Републици Србији, а применом Методологије за систематско праћење квалитета и стања земљишта у Републици Србији и усклађивањем номенклатуре основне педолошке карте са WRB класификацијом, подаци о земљишту би били компатибилни са европским и постали би део базе података европског информационог система што јесте обавеза коју је Србија као држава има.

Циљ који се законом постиже

Доношењем предложеног закона уредиће се питања свеобухватне заштите земљишта ради трајног успостављања његових функција, спречавања нарушавања и промене квалитета земљишта, санирања оштећеног земљишта, (одлагалишта отпада и других оштећених површина земљишта као што су напуштене индустријске зоне и др.) и предузимања превентивних и санационих мера како би се осигурале његове еколошке, техничко-индустријске и социо-економске функције. Тиме ће се осигурати еколошке функције земљишта које се односе на незамењивост учешћа земљишта у производњи биомасе, животних намирница, обновљиве енергије и сировина, способности земљишта да је филтер, пуфер и измењивач између атмосфере, хидросфере и биосфере, као и важност земљишта у смислу да је биолошко станиште, резерва гена и депо културно-историјских, палеонтолошких и археолошких налазишта.

Потреба за *одрживим управљањем природних ресурса* обавезује у овом тренутку на доношење прописа којима се уређује њихова заштита и коришћење, а посебно у делу који обухвата коришћење земљишта као обновљивог природног ресурса.

У склопу *техничко-индустријске и социо-економских функција* земљиште је физичка основа за техничке, индустријске и социоекономске структуре и њихов развој (индустријска постројења, стамбене зграде, путеви, спортско-рекреативни објекти, одлагалишта отпада и сл.), представља извор многобројних сировина (глина, пиеасак, шљунак, минерали и др.), ресурс за експлоатацију воде.

Применом Закона на уређен и прописан начин ће се овај ресурс користити и као геогена и културна баштина и заштитити од пропадања палеонтолошких и археолошких вредности.

Доношењем предложеног закона осигураће се стручне и правне претпоставке за одговарајућу заштиту и санацију земљишта, уклањање или смањење штетних материја из земљишта, као и спречавање негативних промена у физичким, хемијским, биолошким и другим одликама земљишта.

Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

Природа земљишта као необновљивог ресурса и материја којом се уређује област заштите, планирања, начина коришћења и управљања се не може уређивати парцијално у различитим секторским политикама, без постојања законског акта који би дао основ за доношење прописа којима се прецизније уређују начини и прописана правила заштите природног ресурса, тако да не постоје друге могућности за решавање наведених проблема.

Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Постојање законске регулативе је једини начин да се обезбеди сигурност у систему заштите, будући да су интервенције у области санације, ремедијације и рекултивације нарушеног земљишта веома скупи поступци који би у великој мери били избегнути постојањем и поштовањем одредаба овог закона.

Холистички приступ земљишту и начин на који је Закон конципиран представља системски и систематски начин уређења ове области у свим сегментима друштва и активности.

Користећи искуства земаља које примењују националне прописе у овој области и уважавајући примедбу Европске комисије да ни један од постојећих **европских** закона нема интегрални приступ земљишту, овај закон је конципиран тако да садржи све сегменте заштите - од планирања, начина управљања и коришћења, до заштите од загађивања, деградације, санације, ремедијације и рекултивације.

Имајући у виду важност земљишта као природног необновљивог ресурса, скупе мере поправке нарушеног природног стања и квалитета и свеобхватни приступ овом медијуму, недвосмислено је, да је доношење овог закона неопходна мера и предуслов којима би се уредила и штитила ова област.

На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

Предложена решења у Закону обезбеђују одговорност свих субјеката у области заштите земљишта:

- надлежних органа – доношењем прописа, издавање сагласности, инспекцијски надзор. Закон предвиђа да Влада донесе шест подзаконских аката, а министар седам;

- загађивача, корисника и власника земљишта – мониторинг је новост коју овај закон прописује и обавезујући је за све субјекте заштите.

Одговорност и обавезе у односу на мере превенције и заштите потенцијалних загађивача су апострофиране, тако да се све врсте оптерећења, загађења и деградације у области пољопривреде, индустрије и осталим привредним гранама сведу на најмању меру уз сталну контролу и праћење спровођења прописаних мера превенција и заштите.

- овлашћење стручне и научне институције - процена квалитета земљишта, постојање базе података и увођење стручне процене приликом промене намене земљишта додатно обавезују учешћем научних и стручних институција у доношењу одлука приликом израде просторних планова и начина коришћења земљишта с високим степеном заштите.

Закон, на предложен начин, и подзаконским актима који ће из Закона проистећи, детаљније прописује обавезе превенције и мера заштите у области пољопривреде, индустрије, вода, водопривреде и отпада, што ће повећати одговорност свих субјеката и степен заштите.

У домену доступности информација закон ће имати утицај на:

јавност – која ће имати већу могућност да ефикасније и брже дође до информација о стању и квалитету земљишта на територији Републике и да у складу с информацијама планирају активности и ускладе своје потребе.

-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 стању земљишта јавности;

За спровођење овог закона нису потребна додатна средства из Буџета Републике Србије. Доношење овог закона неће изазвати повећање трошкова у буџету Републике јер највећи део послова из области заштите природних ресурса и мониторинга земљишта до сада се обављало реализацијом пројеката по плану који усваја Влада.

Спровођење закона неће узроковати повећање броја запослених у државним органима и набавку нове опреме. Повећање послова се односи на доношење подзаконских аката што ће се сврстати у дужности стручних служби-Министарства.

Предложеним решењима у Нацрту закона обезбеђује се одговорност свих горе наведених субјеката за заштиту и одрживо коришћење земљишта као обновљивог природног ресурса, с једне стране и надлежних органа Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, с друге стране.

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

Привредна друштва, друга правна лица и предузетници који у обављању делатности утичу или могу утицати на квалитет земљишта дужни су да обезбеде техничке мере за спречавање испуштања загађујућих, штетних и опасних материја у земљиште, планирају трошкове заштите земљишта од загађивања и деградације у оквиру инвестиционих и производних трошкова, прате утицај своје делатности на квалитет земљишта, обезбеде друге мере заштите у складу са овим законом и законима којима се уређује заштита животне средине.

У току реализације горе наведеног могу се појавити трошкови за: прибављање интегрисане дозволе, испитивање нивоа загађености земљишта, спровођење хитних мера, израда пројеката санације, ремедијације и рекултивације, трошкови спровођења и извештавања о ремедијацији и рекултивацији спровођење санационих планова, трошкови власника или корисника земљишта или постројења везане за мониторинг загађивача, трошкови прибављања акредитације за мониторинг.

Трошкови државних органа и организација надлежних за спровођење и праћење примене закона за: успостављање и одржавање регистра и информационог система земљишта – који се реализује кроз пројекте; израду, доношење и реализацију плана и програма заштите земљишта; финансирање и/или суфинансирање стручних и научних истраживања потребних за остваривање циљева овог закона; суфинансирање инвестиција које ће допринети битном смањењу загађивања и деградације земљишта - који се реализује кроз националне и међународне пројекте; финансирање и/или суфинансирање других пројеката, програма и мера у циљу заштите и побољшања квалитета земљишта ; подстицање чистијих технологија и друге намене предвиђене овим нацртом. мониторинг земљишта који се реализује кроз пројекте; оснивање, одржавање, функционисање и развој државне и локалне мреже; санацију, ремедијацију и рекултивацију загађеног односно деградираног земљишта; реализацију програма контроле квалитета земљишта у државној односно локалној мрежи; суфинансирање превентивних и интервентних мера у ванредним околностима загађивања земљишта и оспособљавање за реаговање у случају удеса; спровођење мера за смањење утицаја загађеног земљишта на квалитет подземних и површинских вода, здравље људи сл; извршавање обавеза преузетих међународним уговорима;

Осим ових, примена закона не ствара додатне трошкове грађанима и привреди, малим и средњим предузећима, имајући у виду начин да су наведене обавезе већ прописане законима који регулишу заштиту животне средине и другим законима.

Примена Законом предложених решења у области финансирања заштите земљишта не изазива нове трошкове за грађане, привреду, за мала и средња предузећа, тако да се не могу са тог аспекта разматрати и анализирати трошкови примене овог закона.

Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?

Привредни субјекти и индивидуални произвођачи могу да планирају и организују пољопривредну и другу врсту производње у складу са информацијама о квалитету и стању земљишта у Републици Србији, а које ће им бити доступне из података о мониторингу и доступности базе података и Информационог система за земљиште који овај закон прописује.

Подаци о квалитету земљишта представљаће основни критеријум за израду просторних планова, изградњу индустријских комплекса, одабирање локација за депоније и слично.

У том смислу информације о квалитету земљишта опредељују и усмеравају активности субјеката на начин коришћења земљишта и тиме посредно утичу на смањивање финансијских улагања у обављању делатности.

Успостављањем Катастра контаминираних локација, превентивним мерама, применом добре стручне праксе и другим мерама и инструментима које овај закон прописује, превентивно се делује у области заштите земљишта.

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 – конкретно примена овог закона стимулише појаву нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију у области производње еколошких препарата за побољшање квалитета земљишта и заштите вегетације, повећање нивоа плодности, производњу биоразградивих материјала који се користе у поступцима заштите од ерозије, производњи биоразградивих амбалажних материјала, машина којима се смањује збијање земљишта приликом обраде и слично. На тај начин допринеће развоју и увођењу чистијих технологија, планском односу према земљишту 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?

Нацрт закона припремила је Радна група коју су чинили представници: Министарства, Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Агенције за заштиту животне средине, Пољопривредног факултета, Шумарског факултета и Рударско-геолошког факултета Универзитета у Београду, Секретаријата за заштиту животне средине Града Београда, Института за земљиште, Покрајинског секретаријата за пољопривреду, водопривреду и шумарство и Републичког геодетског завода.

Такође, у поступку припреме закона којим се уређује заштита земљишта, Министарство пољопривреде и заштите животне средине је у периоду од 17. 04. до 23.04. 2015. одржане јавне расправе у Београду, Нишу и Новом Саду.

Расправи су присуствовали представници Министарства пољопривреде и заштите животне средине, Аутономне покрајине, локалних самоуправа, научних институција, привреде, невладиних организација и заинтересована јавност.

Током ових јавних расправа присутни су могли да се упознају са текстом – предлозима и решењима које уводи Нацрта закона.

Учесници јавних расправа су подржали доношење Закона нагласивши потребу за постојањем законске регулативе која у правном смислу штити земљиште као природан ресурс. Конструктивним предлозима и коментарима – које су након јавне расправе доставили Министарству и које су уграђене у текст Нацрта су дали допринос побољшању текста Нацрта закона, а на основу искуства и проблема на које наилазе у пракси.

Мере које ће се предузимати током примене закона да би се постигло оно што се законом предвиђа?

Нацртом закона уврђене су основе за доношење прописа за спровођење закона у области заштите земљишта:

1. План заштите земљишта на предлог министарства доноси Влада
2. Влада утврђује граничне вредности загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту
3. Влада доноси санациони план
4. Влада утврђује садржину Програма мониторинга земљишта
5. Влада утврђује методологију за систематско праћење квалитета и стања земљишта
6. Влада доноси Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже

7. Правилник о садржини Годишњег програма заштите земљишта
8. Правилник о садржини Извештаја о спровођењу мера и активности утврђених у Годишњем програму Правилник о садржини пројеката ремедијације и рекултивације земљишта
9. Правилник о листи активности које могу да буду узрок загађења и деградације земљишта, поступак, садржину података, рокове и друге захтеве за мониторинг земљишта
10. Правилник о условима које правно лице мора да испуњава, као и документацију која се подноси уз захтев за добијање овлашћења за мониторинг земљишта
11. Правилник о садржини и форми извештаја о мониторингу земљишта
12. Правилник о садржини и начин вођења Катастра контаминираних локација, као и врсту, садржину, обрасце, начин и рокове достављања података

У прелазним и завршним одредбама прописан је рок за доношење наведених аката и то следећом динамиком:

Подзаконски прописи који се доносе на основу овлашћења из овог закона донеће се у року од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

План заштите земљишта биће донет у року од две године од дана ступања на снагу овог закона, а Годишње програме заштите земљишта јединице локалне самоуправе дужне су да донесу у року од годину дана од дана доношења Плана заштите земљишта.

Програм мониторинга земљишта на нивоу државне мреже, Влада ће донети у року од годину дана, од доношења акта којим се утврђује садржина Програма мониторинга земљишта, методологија за систематско праћење квалитета и стања земљишта, критеријуми за одређивање броја и распореда мерних места, листа параметара за одређени тип земљишта, листа метода и стандарда који се користе за узорковање земљишта, анализу узорака и обраду података; обим и учесталост мерења, индикаторе за оцену ризика од деградације земљишта, рокове и начин достављања података.

Програм мониторинга земљишта на нивоу локалне мреже, надлежни орган аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе поднеће Министарству на сагласност у року од шест месеци од дана доношења Програма мониторинга земљишта на нивоу државне мреже.

Санациони план доноси Влада када загађење односно деградација земљишта на одређеном локалитету у већој мери угрожава капацитет животне средине и здравље становништва, односно када постоји ризик од трајног нарушавања животне средине и здравља становништва, а уобичајене и предузете мере нису довољне.

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

- успостављање Информационог система квалитета земљишта који је саставни део јединственог Информационог система заштите животне средине, који води Агенција у складу са законом.

- Катастра контаминираних локација који представља скуп података о загађеним земљиштима и који је саставни део Информационог система квалитета земљишта је

- повећање обима научно истраживачких активности у циљу добијања података о стању и квалитета земљишта за развој система мониторинга и заштите земљишта.