

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Одређивање проблема које закон треба да реши

У важећем Закону о заштити природе одређена материјално-правна решења нису у потпуности усаглашена са међународним уговорима и прописима ЕУ у области заштите биолошке разноврсности, а нарочито у делу који се односи на:

- оцену прихватљивости за еколошку мрежу која захтева да се прецизније уреди овај поступак, заштиту природних станишта и дивљих биљних и животињских врста, у складу са Директивом Савета 92/43/ЕЕС о стаништима;
- евидентирање и обележавање живих примерака заштићених дивљих врста животиња, у складу са ЦИТЕС конвенцијом и Уредбом Савета 338/97/ЕЗ о заштити фауне и флоре регулацијом њихове трговине;
- прекогранични промет, трговину и узгој дивљих врста флоре и фауне (пријава прекограничног промета, обавезе увозника и извозника дивље флоре и фауне), у складу са ЦИТЕС конвенцијом и Уредбом Савета 338/97/ЕС;
- држање дивљих животиња у зоолошким вртovima (постојећим прописима углавном није адекватно уређено), у складу са Директивом Савета 1999/22/ЕС о држању дивљих животиња у зоолошким вртovima;
- поступање са нађеним примерцима строго заштићених и заштићених дивљих врста животиња, поступак одузимања и поступање са одузетим примерцима строго заштићених, заштићених и алохтоних дивљих врста поступак доказивања порекла примерака строго заштићених и заштићених дивљих врста, као и поступак накнаде штете коју су нанеле строго заштићене и заштићене дивље врсте који нису прецизно дефинисани у закону), у складу са Уредбом Савета 338/97/ЕС;
- инспекцијски надзор, рад царинске службе и казнену политику (нарочито у делу који се односи на илегални промет и одузимање врста дивље флоре и фауне, у складу са ЦИТЕС конвенцијом и Уредбом Савета 338/97/ЕС.

Престанак важења Закона о Фонду за заштиту животне средине захтева ревизију финансирања заштићених природних добара које је прописано чланом 69. Закона о заштити природе. Чланом 69. став 1. тачка 2) Закона о заштити природе прописано је да се финансирање заштићеног подручја обезбеђује из средстава Фонда за заштиту животне средине. С обзиром да је Фонд за заштиту животне средине престао са радом, потребно је усагласити одредбу о финансирању заштићеног подручја са предложеним изменама Закона о заштити животне средине којима се предвиђа оснивање Зеленог фонда Републике Србије, извори финансирања заштите животне средине, укључујући и заштиту природе.

Циљ који се постиже

Изменама и допунама закона врши се усклађивање са међународно-правним инструментима, и то:

Потврђеним међународним уговорима

- *Законом о потврђивању Конвенције о биолошкој разноврсности* („Службени лист СРЈ, број 11/01- Међународни уговори), са циљем:

- очувања биодиверзитета,
- одрживог коришћења компонената биодиверзитета и
- расподеле користи која проистиче из комерцијалног и другог коришћења генетичких ресурса на праведан и равномеран начин.

- *Законом о потврђивању Конвенције о међународном промету угроженим врстама дивље флоре и фауне* („Службени лист СРЈ, број 11/01- Међународни уговори) прецизирањем одредаба које се односе на:

- дозвољавање само оног увоза, извоза, реекспорта и увоза морским путем примерака врста фауне и флоре, који су у складу са одредбама Конвенције;

- предузимање одговарајућих мера за спровођење одредби Конвенције и *забране промета* - увоза, извоза, реекспорта и увоза морским путем врста којим се крше те одредбе (укључујући кажњавање илегалног промета или поседовања таквих примерака и конфисковање или враћање незаконито прибављених примерака држави извоза или центру за прихватање који је претходно одређен);

- праћење статуса одређене биљне или животињске врсте у земљи и благовремено сигнализирање ради ограничавања издавања извозних дозвола за извоз примерака одређених врста како би се она заштитила у њеној области распрострањења и то до степена који је у складу са улогом дотичне врсте у екосистемима, а то све пре достизања нивоа на којем би та врста могла испуњавати услове за укључивање у ову конвенцију;

- обезбеђивање да сви живи примерци за време периода транзита, задржавања испоруке и сл. буду на одговарајући начин збринуте како би се свео на минимум ризик од повреда, штетности по здравље или окрутност поступање;

- вођење евиденције и документације о промету примерцима врста која се одвија сходно Конвенцији;

Прописима ЕУ у области заштите природе

- *Директивом Савета 92/43/ЕЕС о заштити природних станишта и дивљих биљних и животињских врста* са циљем одржавања биодиверзитета кроз очување природних станишта и дивље флоре и фауне; унапређење одржавања биодиверзитета кроз дефинисање заједничких оквира за очување дивље фауне и флоре као и њихових станишта. Зато еколошка мрежа позната као “Натура 2000” укључује “специјална подручја очувања” одређена од стране држава чланица у складу са одредбама ове директиве, односно, у складу са одредбама Директиве 79/409/ЕС које се односи на очување дивљих птица.

- *Директивом Савета 79/409/ЕЕС о очувању дивљих птица*, у циљу обезбеђивања заштите, управљања и контроле свих врста птица које живе у дивљини унутар европске територије држава чланица, укључујући при том и јаја ових птица, њихова гнезда и станишта као и њихову експлоатацију. У том циљу неопходно је да се предузму потребне мере ради одржавања популације врста на нивоу који одговара

еколошким, научним и културним потребама, а узимајући у обзир економске и рекреативне потребе, или ради прилагођавања популације ових врста том нивоу. То подразумева обавезу предузимања мера ради чувања, одржавања и обнављања диверзитета и станишта за све врсте птица, укључујући и установљавање заштићених подручја, управљање у складу са еколошким потребама станишта унутар и ван заштићене зоне, обнављање уништених биотопа и стварање биотопа.

- *Директивом Савета 1999/22/ЕС о држању дивљих животиња у зоолошким вртovima* у циљу утврђивања минималних стандарда за држање и бригу о животињама у зоолошким вртovima, као и јачања улоге зоолошких вртова у очувању биодиверзитета. При том се полази од процене да се многе животиње у зоолошким вртovima држе у неприхватљивим условима. То подразумева обавезу у погледу предузимања мера за издавање дозвола и инспекцију зоолошких вртова и обезбеђивања да сви зоолошки вртови спроводе одређене мере очувања, као што су: вођење регистра зоолошких вртова, спречавање бекства неких животиња, држање животиња на начин који задовољава њихове биолошке потребе (укључујући и програм ветеринаске заштите), унапређивање јавног образовања и свести о очувању биодиверзитета, учешће у истраживању и размена информација о очувању врста, итд.

- *Уредбом Савета 338/97/ЕС године о заштити фауне и флоре регулисањем њихове трговине* која се примењује у сагласности са циљевима, принципима и одредбама Конвенције о међународном промету угроженим врстама дивље флоре и фауне (ЦИТЕС). За прекогранични промет утврђени су заједнички услови за издавање, употребу и представљање докумената који се односе на увоз, извоз или реекспорт врста које су обухваћене овим прописом. На националном плану постоји обавеза да се одреде царинске канцеларије за извршавање прегледа и формалности за врсте које су регулисане овим прописом, и да надзиру њихово поштовање и кажњавају евентуална кршења.

Измене и допуна закона имају за циљ да обезбеде континуитет у функционисању система финансирања заштићених подручја. Предложене измене и допуна је израз *усклађивања* са решењима предвиђеним *Законом о буџетском систему*, у делу којим је издифернцирано плаћање такси од плаћања накнада као и са *Законом о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине* и предложеним изменама Закона о заштити животне средине. Предложеним законским решењем не мења се битно режим у области заштите природе, већ с прецизира извор финансирања заштићених подручја.

Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

Материја којом се уређује област заштите природе се не може устројити без постојања законског акта којим се уређују правила у заштити и очувању заштићених подручја, тако да не постоје друге могућности за решавање наведених проблема.

Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Усклађивање законских решења могуће је једино изменом важећих закона, тако да је то једино могуће решење за решење проблема.

На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

Закон ће имати утицај на:

1) *надлежне органе – (доношење прописа, издавање дозвола, потврда, инспекцијски надзор).* Законом је предвиђено доношење седам прописа (Влада – два прописа и министар- 6 прописа), на основу ревизије постојећих прописа. Закон предвиђа могућност да Министарство може основати прихватилишта за потребе збрињавања одузетих или повређених примерака дивљих животиња. Законом је прописано издавање и одузимање дозволе за рад зоолошких вртова. Прецизно је дефинисана надлежност инспекција (заштите животне средине, фито-санитарне, ветеринарске), полиције и царинске службе у вршењу контроле;

2) *увознике и извознике угрожених и заштићених врста дивље флоре и фауне –* прецизним дефинисањем обавеза у прекограничном промету дивљим врстама флоре и фауне, обележавању, укључујући обавезу правна лица, предузетнике и физичка лица која држе примерке строго заштићених и заштићених дивљих врста да морају да поседују доказ којим се потврђује порекло тих врста, као и обавезе у погледу трговине и узгоја тих животиња;

3) *власнике зоолошких вртова –* прецизним дефинисањем обавезе зоолошких вртова у погледу услова за држање и обележавање животиња, прибављања дозволе за рад и прилагођавања рада зоолошког врта условима прописаним законом.

4) *овлашћене научне и стручне организације –* прецизним дефинисањем овлашћења научних и стручних организација у погледу давања мишљења, поступања са нађеним примерцима строго заштићених врста дивљих животиња, вођења евиденције и других стручних послова у спровођењу закона.

У предложеном члану 25. став 1. прописани су услови под којим правна лица, предузетници и физичка лица могу да држе примерке строго заштићених и заштићених дивљих врста, међу којима је доказ о пореклу један од обавезних услова. У следећем ставу се потом прецизира да се под доказом о пореклу сматрају дозволе и потврде издате у складу са овим законом или потврђеним међународним уговором којим се уређује промет угрожених врста дивље флоре и фауне (у даљем тексту: ЦИТЕС конвенција).

Ово решење се односи на све држаоце примерака строго заштићених и заштићених врста, у складу са одредбама уредби Европске Заједнице 338/97 и Европске Комисије 865/06 и СИТЕС конвенције. Ово решење неће утицати на право постојећих власника да држе примерке који су законито стечени, већ се прописује обавеза прибављања потврде за исте. За поседовање примерака строго заштићених и заштићених врста, односно ради доказивања законитог стицања власник мора да прибави документ од управног органа за СИТЕС конвенцију у Републици Србији којом се потврђује легалност примерка надлежним органима. Овакво решење се примењује у свим државама чланицама Европске уније, јер проистиче из горе наведених уредби ЕУ.

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

Примена овог закона не изазива додатне трошкове грађанима, привреди, посебно малим и средњим привредним друштвима јер не уводи нове обавезе у односу на обавезе

које су прописане важећим Законом о заштити природе („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10 и 91/10 - испр.).

У предложеним чл. 6. и 7. дефинише се прикупљање и ажурирање одређених врста података који су у даљој процедури доступни јавности. Међутим, за разлику од ранијег решења које предвиђа да министар овлашћује заводе и друге стручне и научне институције за прикупљање и стално ажурирање података, у предложеном решењу вршење ових послова се заснива на уговорном односу између министра и завода или других стручних и научних институција. Имајући у виду да је у поступку јавне расправе, на предлог стручних организација и експерата проихваћен предлог да се у чл. 7. и 8. задржавају ставови постојећег члана 16. Закона о заштити природе у смислу претходно дефинисаног решења да министар овлашћује Завод за заштиту природе Србије и друге стручне и научне институције за прикупљање података и ажурирање, тако да се не стварају додатни трошкови за грађане и привреду.

Такође треба имати у виду и чињеницу да је прикупљање и ажурирање података о типовима станишта и врстама и њиховим стаништима везано за успостављање и развој еколошке мреже која се дефинише чл. 38. и 39. Закона о заштити природе и Уредбом о еколошкој мрежи („Службени гласник РС“, број 102/2010) односно да је чланом 10. ове уредбе предвиђено финансирање заштите еколошке мреже која укључују и европску еколошку мрежу Натура 2000. Истим чланом став 2. дефинише и то да ће Влада обезбедити средства у буџету Републике Србије за реализацију пројеката идентификације и картирања станишта на територији Републике Србије и израду карте станишта из члана 4. став 5. ове уредбе. Овим чланом Уредбе се транспонују обавезе из члана 8. ЕУ Директиве о стаништима, која обавезује будуће чланице ЕУ да у свом законодавству обезбеде инструменте финансирања заштите европске еколошке мреже Натура 2000 која је идентификована на територији те чланице односно кроз еколошку мрежу штите се типови станишта приоритетни за заштиту као и одређене врсте и њихова станишта од значаја за ЕУ.

Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?

Ефекти доношења овог закона оправдавају трошкове његове примене јер се његовим доношењем обезбеђује неопходно системско, правно и институционално усклађивање, односно делотворније и ефикасније обављањ послова у области заштит природе.

У члану 31. врши се прецизирање терминологије, односно измена у циљу побољшања примене одредбе члана 91 основног закона. Основним законом предвиђена је могућност да Министарство у сврху привременог и/или трајног збрињавања живих примерака дивљих врста животиња може основати прихватилишта за потребе збрињавања одузетих или повређених примерака дивљих животиња.

Нацртом закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине предвиђено је финансирање заштите животне средине из Зеленог фонда Републике Србије и других извора у складу са законом. У члану 23. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о заштити животне средине, између осталог предвиђено је да ће се из Зеленог фонда Републике Србије финансирати збрињавање повређених, болесних, одузетих или заплених примерака дивље флоре и фауне као и обележавање.

У члану 32. Примерци строго заштићених, заштићених и алохтоних дивљих врста са којима се поступа супротно одредбама овог закона, одузимају се на прописан начин. Привремено или трајно одузете живе примерке дивљих животиња ради даљег збрињавања преузима Министарство, инспектор надлежан за послове заштите животне средине, овлашћена научна или стручна организација или зоолошки врт, односно прихватилиште које одреди Министарство.

Законом се поједина важећа решења боље систематизују, без изаскивања додатних трошкова (нпр. регистар заштићених природних добара, евиденција поседовања примерака строго заштићених или заштићених врста).

Евиденција поседовања примерака строго заштићених или заштићених врста је већ успостављена, и води се преко система издавања потврда за примерак и потврда за трговину, у складу са одредбама из Уредбе 338/97 и 865/06, које су пренете у национали пропис (Правилник о прекограничном промету и трговини заштићеним врстама "Службени гласник РС" 99/09). Свака издата потврда је евидентирана у електронској бази, односно апликацији која се користи за њену израду. Овим решењем се уводи посебна евиденција за држање примерака дивљих животиња чије држање је забрањено или ограничено (јер се често ради о врстама дивљих животиња које нису заштићене, тако да нису у већ постојећој горе наведеној евиденцији). Пошто је првобитна, и највећа евиденција већ успостављена кроз систем издавања потврда, која се одржава у склопу рада апликације за израду CITES дозвола и потврда, увођење додатног дела за евидентирање примерака дивљих животиња чије држање је забрањено или ограничено неће проузроковати додатне трошкове.

Члан 42. Нацрта закона предвиђа да ће Министарство образовати заједничко тело за спровођење надзора над прекограничним прометом и трговином дивљим врстама ради обуке који врше службена лица инспекцијских органа, службеници царинске службе и овлашћени полицијски службеници за вршење надзора прекограничног промета и трговине дивљим врстама, у складу са прописима којима се уређује државна управа. Оснивање и рад овог тела неће проузроковати трошкове зато што ће оно функционисати путем оперативних састанака и размене информација представника управног органа за CITES у Републици Србији, представника надлежних надзорних органа (царина, гранична полиција, криминалистичка полиција, инспекција за заштиту животне средине, гранична фитосанитарна и гранична ветеринарска инспекција) и представника Републичког јавног тужилаштва. Организовање састанака и размена информација вршиће се у оквиру редовног обављања послова који се односе на прекогранични промет врста који не захтевају додатне трошкове из буџета Републике Србије.

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

Овим законом не утиче се на решења из основног закона те овај закон нема утицај на појаву нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију.

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

У поступку припреме закона којим се уређује област заштите природе Министарство пољопривреде и заштите животне средине спровело је јавну расправу о

Нацрту закона о изменама и допунама Закона о заштити природе према Програму јавне расправе у периоду од 22. јуна до 12. јула 2015. године. Нацрт закона био је доступан је јавности на сајту Министарства ради давања примедба и сугестија. Према Програму јавне расправе о Нацрту закона о изменама и допунама Закона о заштити природе учесници у јавној расправи су правна и физичка лица - Завод за заштиту природе Србије, Покрајински завод за заштиту природе, научне и стручне организације у области заштите природе, Привредна комора Србије, Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине, Секретаријат за заштиту животне средине Града Београда, Стална конференција градова и општина, представници цивилног друштва и други.

Јавне расправе о Нацрту закона организоване су у виду презентација и консултација које су одржане:- у Нишу 2. јула 2015. године, у Новом Саду 6. јула и у Београду, 9. јула 2015. године.

Добијен је велики број примедба који је размотрен од стране стручњака и сагледана је могућност њиховог интегрисања у текст Нацрта закона, а у циљу унапређења законских решења.

У том смислу је текст Нацрта усаглашен са примедбама и сугестијама датим и на јавној расправи и онима које су у прописаном року пристигле након јавне расправе, а које су се односиле на материју која регулише прекогранично кретање, трговину, узгој и држање дивљих врста, на управљање еколошком мрежом...

Мишљења, сугестије и примедбе на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о заштити природе у року су доставили: Центар за европске политике, Еколошко друштво „Бујановац”, Градска управа Града Београда, Секретаријат за инспекцијске послове, Сектор за заштиту животне средине, водну и санитарни инспекцију, Покрајински секретаријат за урбанизам, градитељство и заштиту животне средине, Градска управа Суботица, Млади истраживачи Србије, WWF – Дунавско Карпатски програм, Завод за заштиту природе Србије, Српско херпетолошко друштво „Милутин Радовановић”, Покрајински завод за заштиту природе, ЈП „Србијашуме”, ЈП „Војводинашуме”, Амбасадори одрживог развоја, АСНС „Чувари резервата” Резерват Увац д.о.о., Нафтна индустрија Србије, Мирјана Гуцић, пензионер, раније запослена у Секретаријату за заштиту животне средине Града Београда, Управа царина.

Нису прихваћени предлози који се односе на брисање члана 42, који нису усклађени са одредбама релевантних директива са којима се врши усклађивање овог закона, односно предлози који битно одступају од концепта и циља утврђених директивама као и предлози који нису у складу са важећим законима у другим областима, као и они предлози који су се односили на чланове Закона који нису били предмет измена и допуна.

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

За остваривање предложених решења предузеће се законодавне, управне и организационе мере. У року од годину дана од дана ступања на снагу закона донеће се нови прописи, и то:

- Уредба о еколошкој мрежи Републике Србије.

- Уредба о висини и начину плаћања таксе за стручну проверу садржаја пошиљке;
- Правилник о критеријумима за издавање угрожених, ретких, осетљивих, и за заштиту притетних типова станишта, мере заштите за њихово очување и списак типова станишта.
- Правилник о условима које треба да испуњавају овлашћени обележивачи, начин праћења и контроле процеса обележавања живих примерака дивљих животиња у заточеништву
- Правилник о садржини захтева, документацији која се подноси уз захтев и обрасцу захтева за издавање дозволе за рад зоолошког врта.
- Правилник о условима за поступање са примерцима строго заштићених и заштићених дивљих врста
- Правилник о:
 - условима под којима се обавља увоз, извоз, унос, износ или транзит, трговина и узгој дивљих врста;
 - издавању дозвола и других аката (потврде, мишљења и обавештења и др.);
 - списковима дивљих врста, њихових делова и деривата који подлежу издавању дозвола, односно других аката;
 - дивљим врстама, њихове деловима и дериватима чији је увоз односно извоз забрањен, ограничен или обустављен;
 - изузецима од издавања дозволе и других аката;
 - садржини, изгледу и начину вођења регистра издатих дозвола и других аката;
 - начину обележавања животиња или пошиљки;
 - начину поступања са одузетим примерцима;
 - начину спровођења надзора и вођења евиденције;
 - изради извештаја и др.

8. Одлука о образовању заједничког тела за спровођење надзора над прекограничним прометом и трговином дивљим врстама.

9. Правилник о трошковнику збрињавања одузетих примерака строго заштићених, заштићених и алохтоних дивљих врста

10. Правилник о условима које морају испуњавати зоолошки вртови и други објекти и/или простори за држање животиња, условима држања, забрани или ограничења држања појединих врста, програму обуке и едукације, као и начину обележавања и евидентирања примерака дивљих врста животиња

Прописима од тач. 1, 3. до 7. и 10. ставиће се ван снаге важећи прописи којим су ова питања већ уређена. Прописи под тач. 2, 8. и 9. су потпуно нови прописи који захтевају да се у складу са прописима о државној управи образује заједничко тело за спровођење надзора над прекограничним прометом и трговином дивљим врстама.

Управне и организационе мере

У члану 36. Нацрта закона прописан је царинска контрола пошиљки. У овом случају када царинска служба није у стању да самостално утврди врсту животиње, гљиве или биљке, без одлагања ће контактирати управни орган за CITES у Републици Србији ради пружања стручне асистенције. Овај систем је већ у примени, прописан је у инструкцијама за поступање при вршењу прегледа пошиљки са заштићеним врстама дивље флоре и фауне, или пошиљки за које царинска служба сумња да садрже заштићене врсте, тако да царинска служба редовно комуницира са управним органом за CITES у

Републици Србији (Група за спровођење CITES конвенције, Министарства пољопривреде и заштите животне средине), која редовно пружа стручну и техничку помоћ при прегледу пошиљки. У пракси, Група за спровођење CITES конвенције и/или инспекција за заштиту животне средине у сарадњи са стручњацима из овлашћене научне и стручне организације врши физички преглед пошиљке, или помаже у детерминацији електронским путем (фотографије путем е-поште).

Примерци животиња у случају затварања дела зоолошког врта, могу бити привремено одузете и збринуте на другој локацији (трошак иде на терет преступника) или исте могу бити поверене на чување датом врту, уз забрану излагања јавности док се услови не испуне. У случају када се рок за испуњавање одређених мера не испуни, примерци се одузимају трајно и збрињавају у прихватилиште или други зоолошки врт који овласти Министарство. Тренутно стање у постојећим зоолошким вртovima везано за испуњавање услова варира, а највећи проблем представљају постојећи простори за држање крупних звери и примата. Строгом контролом размножавања примерака од стране управе зоолошког врта овај проблем може бити лако превазиђен у већини случајева и другим видом редуковања броја примерака у збирци и изградњи нових волијера које испуњавају прописане минимуме. Динамика унапређења капацитета постојећих зоолошких вртова зависиће од расположивости финансијских средстава тих установа, а у погледу прихватилишта сваке године се планирају средства која су у оквиру буџета Републике Србије намењена за рад и унапређење капацитета прихватилишта.