

Z A K O N
O IZMENAMA I DOPUNI ZAKONA O INTEGRISANOM
SPREČAVANJU I KONTROLI ZAGAĐIVANJA
ŽIVOTNE SREDINE

Član 1.

U Zakonu o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS”, broj 135/04), u članu 6. tačka 1) tačka zapeta se zamenjuje zapetom i dodaju se reči: „kao i nakon probnog rada a najduže još 240 dana, pod uslovom da su u toku trajanja probnog rada svi rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine u skladu sa propisanim dozvoljenim vrednostima i da to potvrđuje nalaz komisije za tehnički pregled postrojenja;”.

Član 2.

Naziv člana i član 34. menjaju se i glase:

Član 34.

„Obaveze operatera postojećih postrojenja i nadležnog organa

Za postojeća postrojenja i aktivnosti operater podnosi zahtev za izdavanje dozvole u skladu sa dinamikom podnošenja zahteva utvrđenom Programom usklađivanja pojedinih privrednih grana sa odredbama ovog zakona.

Za postojeća postrojenja i aktivnosti nadležni organ će izdati dozvolu najkasnije do 31. decembra 2020. godine.”

Član 3.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

O B R A Z L O Ž E N J E

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona je član 97. tačka 9. Ustava Republike Srbije, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem zaštite i unapređenja životne sredine.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA I CILJEVI KOJI SE OSTVARUJU

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine („Službeni glasnik RS“, broj 135/04) uređuju se: vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola (član 4), nadležnost za izdavanje dozvola i obaveze nadležnog organa (čl.5-6), uslove za izdavanje integrisane dozvole (član 7), sadržaj zahteva za izdavanje dozvole i dokumentaciju koja se predaje uz zahtev (čl.8-9), postupak izdavanja integrisane dozvole i uslove koji se utvrđuju dozvolom (čl.10-25), nadzor (čl.26-28), kazne (čl.29-32) i druga pitanja od značaja za sprečavanje i kontrolu zagađivanja životne sredine (čl.33-35).

Obaveze nadležnog organa (član 6) utvrđene su u skladu sa čl. 3, 4, 5. i 7. Direktive, a odnose se na sledeće: 1) da rad novih postrojenja ne započne pre dobijanja dozvole, izuzev u slučaju probnog rada odobrenog u skladu sa zakonom; 2) da rad postojećih postrojenja, započet pre stupanja na snagu ovog zakona, bude usklađen sa zahtevima i uslovima utvrđenim odredbama ovog zakona; 3) da uslovi i postupak izdavanja dozvola budu u potpunosti koordinirani, kada je u njih uključeno više od jednog nadležnog organa; 4) praćenje razvoja najbolje dostupnih tehnika; 5) praćenje i razvoj monitoringa koji primenjuje operater; 6) reviziju i, po potrebi, ažuriranje uslova u dozvoli; 7) pristup javnosti sadržaju zahteva za izdavanje dozvole, izdatim dozvolama i rezultatima monitoringa; 8) registar rezultata monitoringa koji obavlja operater; 9) preduzimanje i drugih mera utvrđenih zakonom i drugim propisima. Nadležni organ odlučuje o izdavanju dozvole u roku od 120 dana od dana prijema zahteva za izdavanje dozvole za rad novih i postojećih postrojenja. U izuzetnim slučajevima, taj rok može biti i duži, ali ne više od 240 dana od dana prijema zahteva (član 15).

Na osnovu zakona doneti su podzakonski akti kojima se uređuju pojedina pitanja iz oblasti integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine. Sa stanovišta izmena i dopuna zakona koje se predlažu ovim zakonom relevantni su određeni izvršni propisi koji se odnose na izdavanje integrisanih dozvola.

Uredbom o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola („Službeni glasnik RS“, broj 84/05) propisane su vrste aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola.

Pravilnikom o sadržini, izgledu i načinu popunjavanja zahteva za izdavanje integrisane dozvole („Službeni glasnik RS“, broj 30/06) bliže je propisana sadržina, izgled i način popunjavanja zahteva za izdavanje integrisane dozvole, kao i druga pitanja od značaja za podnošenje zahteva.

Pravilnikom o sadržini i izgledu integrisane dozvole („Službeni glasnik RS“, broj 30/06) bliže je propisana sadržina i izgled integrisane dozvole.

Uredbom o utvrđivanju Programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole („Službeni glasnik RS“, broj 108/08) u okviru Programa dinamike predviđeni su rokovi u okviru koji se podnose zahtevi za izdavanje integrisane dozvole po vrstama aktivnosti postojećih postrojenja (od novembra 2009. do marta 2014. godine).

Zakonom o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, broj 72/09, 81/09 i 24/11) uređuju se uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata. Ovim zakonom propisan je probni rad objekta i izdavanje upotrebne dozvole (čl. 157. i 158).

Razlog za predlaganje izmena i dopune ovog zakona je obezbeđivanje usklađenosti određenih zakonodavno-pravnih rešenja sa primenom u praksi, a u cilju sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine. Primena tih propisa u praksi je pokazala da je neophodno predložiti određene izmene zakona. Naime, u postupku pribavljanja integrisane dozvole za nova postrojenja, da bi operater nadležnom organu za izdavanje integrisane dozvole predao uredan zahtev za istu potrebno je da uz zahtev podnese i određenu dokumentaciju definisanu čl. 9 zakona, gde se pored ostalog navodi da su potrebni i: rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine ili drugih parametara u toku trajanja probnog rada, kao i izveštaj o poslednjem tehničkom pregledu koji organ nadležan za izdavanje upotrebne dozvole dobija od strane komisije za tehnički pregled objekta sedam dana pre donošenja upotrebne dozvole. To navodi na zaključak da postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole imaju kompletan zahtev za izdavanje iste u trenutku kada im se izda upotrebna dozvola od strane nadležnog organa. U tom trenutku za postrojenje je završen i probni rad. Kako postrojenje ne može početi sa radom pre pribavljanja integrisane dozvole, a kako je za izdavanje integrisane dozvole potrebno sprovesti propisanu zakonsku proceduru koja traje do 240 dana, to znači da operater prekida sa radom i u slučaju kada su rezultati merenja činilaca životne sredine u toku trajanja probnog rada pokazali da su u skladu sa propisanim dozvoljenim vrednostima. Imajući u vidu da to ima negativan uticaj na rad samih postrojenja, jer su u nekim slučajevima potrebni i dodatni troškovi kao i vreme za ponovno pokretanje postrojenja, kao i negativan uticaj na odluke o ulaganjima budućih investitora sačinjen je predlog izmena i dopuna ovog zakona.

Cilj izmena i dopune ovog zakona je:

- usklađivanje odredaba zakona koji se odnose na početak rada postrojenja koja su u obavezi da pribave integrisanu dozvolu sa Zakonom o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS“, broj 72/09, 81/09 i 24/11) kako bi im se omogućio kontinuitet u radu postrojenja;
- omogućavanje operaterima da podnesu uredan zahtev za pribavljanje integrisane dozvole propisan zakonom (pribavljanje i kompletiranje dokumentacije uz zahtev za izdavanje integrisane dozvole);
- obezbeđivanje nadležnom organu odgovarajućeg stepena dinamike rešavanja po podnetim zahtevima za izdavanje integrisane dozvole, odnosno postrojenja za koja će Republika Srbija pregovarati tranzicione periode sa EU.

III OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Preložena je izmena, odnosno dopuna odredbe zakona kojom je predviđeno da rad novih postrojenja ne može započne pre dobijanja dozvole osim i u slučaju probnog rada odobrenog u skladu sa zakonom, kao i u slučaju nakon probnog rada a najduže još 240 dana, pod uslovom da su u toku trajanja probnog rada svi rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine u skladu sa propisanim dozvoljenim vrednostima i da to potvrđuje nalaz komisije za tehnički pregled postrojenja (član 1).

Predviđeno je da će za postojeća postrojenja i aktivnosti nadležni organ izdati integrisanu dozvolu najkasnije do 31. decembra 2020. godine (član 2).

Propisano je stupanje na snagu ovog zakona (član 3).

IV ANALIZA EFEKATA

Određivanje problema koje zakon treba da reši

Na osnovu *Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine* operateri postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole uz zahtev za izdavanje iste prilažu i dokumentaciju definisanu članom 9. ovog zakona. Kako deo dokumentacije predstavljaju i rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine ili drugih parametara u toku trajanja probnog rada, kao i izveštaj o poslednjem tehničkom pregledu, a kako je članom 11. istog zakona definisano da procedura izdavanja dozvole započinje kada je zahtev za izdavanje dozvole uredan tj. poseduje sve podatke i dokumentaciju definisanu zakonom, to se nameće zaključak da operateri postrojenja mogu podneti uredan zahtev tek nakon završenog probnog rada, tj. pribavljene upotrebne dozvole. Da bi na osnovu zakona mogli da otpočnu rad postrojenja moraju imati i integrisanu dozvolu, za čije im je pribavljanje potrebno još 240 dana. Da bi postrojenja čiji su rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine u toku trajanja probnog rada pokazala da su u skladu sa propisanim dozvoljenim vrednostima i da je pozitivan izveštaj o poslednjem tehničkom pregledu mogla nesmetano da nastave sa radom do pribavljanja integrisane dozvole, predložena je ova izmena u zakonu kako bi se prevazišao ovaj vremenski period. Na taj način bi se otklonio i negativan ekonomski efekat na rad pomenutih postrojenja. S jedne strane postrojenja dug period ne bi radili nakon završetka probnog rada i pribavljanja upotrebne dozvole, a sa druge strane potrebna su i dodatna sredstva, kao i vreme da se postrojenje ponovo pusti u rad nakon pribavljanja integrisane dozvole što, naravno, zavisi i od prirode postrojenja.

Na osnovu *Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja i Uredbe o utvrđivanju Programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole* predviđeni su rokovi u okviru koji se podnose zahtevi za izdavanje integrisane dozvole po vrstama aktivnosti postojećih postrojenja (od novembra 2009. do marta 2014. godine), i to:

1. Industrija minerala - Postrojenja za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima, proizvodnog kapaciteta (decembar 2009. godine - februar 2010. godine)

2. Industrija minerala - Postrojenja za proizvodnju kreča u rotacionim pećima (mart 2010. godine - april 2010. godine)

3. Industrija minerala - Postrojenja za izradu stakla, uključujući staklena vlakna, Postrojenja za topljenje mineralnih materija, uključujući proizvodnju mineralnih vlakana, Postrojenja za proizvodnju keramičkih proizvoda pečenjem, a naročito crepa, cigle, vatrostalne opeke, pločica, keramičkog posuđa ili porcelana (maj 2010. godine - septembar 2010. godine)

4. Ostale aktivnosti

- Postrojenja za preradu hrane, uključujući klanice, tretman i obradu određena za proizvodnju prehrambenih proizvoda, postrojenja za odlaganje i reciklažu životinjskih trupla i životinjskog otpada, postrojenja za tovljenje živine ili svinja (oktobar 2010. godine - mart 2011. godine):

5. Ostale aktivnosti (april 2011. godine - septembar 2011. godine):

- Postrojenja za preradu hrane, postrojenja za odlaganje i reciklažu životinjskih trupla i životinjskog otpada, postrojenja za tovljenje živine ili svinja

- Industrijski pogoni za proizvodnju (a) pulpe iz drveta ili drugih vlaknastih materijala; (b) papira i kartona

- Postrojenja za predtretman (operacije kao što su pranje, beljenje itd.) ili bojenje prediva ili tekstila

- Postrojenja za štavljenje kože i finalnih proizvoda

- Postrojenja za proizvodnju ugljenika ili elektrografita, insineracijom ili grafitizacijom.

6. Proizvodnja i prerada metala (oktobar 2011. godine - mart 2012. godine)

7. Hemijska industrija (april 2012. godine - decembar 2012. godine)

8. Proizvodnja energije (januar 2013. godine - decembar 2013. godine)

9. Industrija minerala - Postrojenja za proizvodnju azbesta i proizvoda na bazi azbesta; Ostale aktivnosti - Postrojenja za površinsku obradu materijala, predmeta ili proizvoda korišćenjem organskih rastvarača, posebno za odeću, štampanje, prevlačenje, odmašćivanje, vodootpornost, bojenje, čišćenje ili impregnaciju (januar 2014. godine - mart 2014. godine)

Na osnovu Preliminarne liste postojećih postrojenja za koja se izdaju integrisane dozvole u Republici Srbiji postoji 174 postojeća postrojenja, i to: - energetski sektor – 29 postrojenja; proizvodnja i prerada metala – 22 postrojenja; mineralna industrija -34 postrojenja; hemijska industrija -19 postrojenja; upravljanje otpadom – 4 postrojenja; ostale aktivnosti – 66 postrojenja.

Lista postojećih postrojenja je urađena na osnovu Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Uredbe o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola. Sva postrojenja i aktivnosti koja se ne nalaze na Preliminarnoj listi, a shodno Uredbi o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola („Službeni glasnik RS”, broj 84/05) podležu obavezi pribavljanja integrisane dozvole, dužni su da se obrate nadležnom organu za izdavanje dozvole. U 2011. godini izdata je integrisana dozvola za postrojenja za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima.

Imajući u vidu dinamiku izdavanja integrisanih dozvola, kao i proces, složenost i praksu izdavanja integrisane dozvole predviđeno je da će nadležni organ izdati integrisanu dozvolu najkasnije do 31. decembra 2020. godine.

Duži rok za izdavanje integrisane dozvole, posebno tranzicioni period za postojeća postrojenja za usaglašavanje sa IPPC uslovima opravdan je nakon sticanja statusa kandidata Republike Srbije za članstvo EU, odnosno predstojećih pregovora sa EU sa stanovišta dobijanja dužeg tranzicionog perioda za prilagođavanje postojećih postrojenja zahtevima IPPC direktive.

Cilj koji se zakonom postiže

Predložena rešenja su izraz iznalaženja rešenja da se rad novih IPPC postrojenja obezbedi nakon probnog rada do izdavanja integrisane dozvole. Zakonom se precizira uslov izdavanja dozvola za rad novih IPPC postrojenja u cilju obezbeđivanja efikasnije implementacije Direktive Saveta 2008/1/EZ o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

Predloženim rešenjima vrše se izmene i dopuna odredaba važećeg zakona u pravcu:

- preciziranja slučaja kada rad novih postrojenja može da započne pre dobijanja integrisane dozvole, odnosno nakon probnog rada a najduže još 240 dana, pod uslovom da su u toku trajanja probnog rada svi rezultati merenja zagađivanja činilaca životne sredine u skladu sa propisanim dozvoljenim vrednostima i da to potvrđuje nalaz komisije za tehnički pregled postrojenja;

-omogućavanje operaterima koji su podneli zahtev za izdavanje integrisane dozvole da kompletiraju taj zahtev rezultatima merenja zagađivanja životne sredine u toku probnog rada i nalazom komisije za tehnički pregled;

-omogućavanje proceduralnih uslova da nadležni organ u zakonskom roku izda integrisanu dozvolu, na osnovu urednog zahteva operatera;

-preciziranja dinamike izdavanja integrisane dozvole koja obezbeđuje nadležnom organu da integrisanu dozvolu izda za postrojenja i aktivnosti najkasnije do 31. decembra 2020. godine.

Da li su razmatrane druge mogućnosti za rešavanje problema?

Zbog sistemske prirode predloženih izmena i dopune Zakona njihovo rešavanje je moguće jedino zakonom kojim se ova pitanja uređuju. To se posebno odnosi na izdavanje dozvola za nova i postojeća postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole. Isti pristup važi i kada se radi o materiji koja se tiče dva zakona. To se pre svega odnosi na činjenicu da Zakonom o planiranju i izgradnji i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine propisano izdavanje upotrebne dozvole, odnosno dozvole za rad postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola, kao i s obzirom na prirodu problema - sistemsko uređivanje izdavanja dozvola, koje se može samo zakonom urediti, ne postoje druge mogućnosti za rešavanje navedenih problema.

Zašto je donošenje zakona najbolje rešenje problema?

Materija kojom se uređuje oblast izdavanja integrisanih dozvola ne može se ustrojiti bez postojanja zakonskog akta kojim se uređuju prava i obaveze privrednih subjekata i drugih pravnih lica, a radi ostvarivanja postavljenih ciljeva.

Na koga će i kako uticati rešenja predložena u zakonu?

Zakon će imati pozitivan uticaj na:

1) *operatore novih postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola* - jasnim utvrđivanjem uslova rada postrojenja u periodu razmatranja zahteva u toku probnog rada, odnosno nakon probnog rada u narednih 240 dana do izdavanja integrisane dozvole;

2) *nadležni organ za izdavanje dozvole* – preciziranjem takve dinamike izdavanja integrisanih dozvola – najkasnije do 2020. godine, kojom se nadležnom organu obezbeđuje racionalan i opravdan period vremena za izdavanje dozvole;

Predloženim rešenjima u zakonu obezbeđuje se odgovornost svih gore navedenih subjekata u oblasti upravljanja integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja.

Koji su troškovi koje će primena zakona izazvati građanima i privredi, posebno malim i srednjim preduzećima?

Primena Zakona ne izaziva nove troškove građanima, privredi, posebno malim i srednjim preduzećima. Nova postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola snose troškove pripreme i prikupljanja dokumentacije za dobijanje integrisane dozvole, u skladu sa važećim odredbama Zakona.

Da li pozitivni efekti donošenja zakona opravdavaju troškove njegove primene?

S obzirom na ciljeve koje bi trebalo ovim zakonom ostvariti koji su postavljeni u interesu očuvanja zdravlja građana i životne sredine u celini, te pozitivni efekti donošenja zakona opravdavaju troškove.

Da li zakon stimuliše pojavu novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?

Imajući u vidu da se ovim izmenama i dopunom Zakona samo preciziraju određena pitanja izdavanja integrisane dozvole, ovaj zakona svojim materijalno-pravnim rešenjima ne utiče bitno na sprovođenje principa tržišne konkurentnosti i liberalizacije tržišta usluga koji su Zakonom ustanovljeni. U situaciji kada privreda snosi posledice ekonomske krize i opredeljenja Republike Srbije da podrži privredne inicijative, ovim zakonom omogućava se pojava novih privrednih subjekata na tržištu i jačanje tržišne konkurencije, odnosno stvara realna mogućnost za ulaganje stranih investicija u izgradnju novih IPPC postrojenja, odnosno implementaciju tržišnih standarda i obezbeđivanje pravne sigurnosti u pohledu primene EU i nacionalnih propisa u ovoj oblasti.

Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove o zakonu?

Ovim zakonom se ne menja bitno uređenje nekog pitanja iz oblasti integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine. Zakon je stavljen na sajt Ministarstva životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja i bio dostupan javnosti odnosno javna rasprava u pripremi nacrt zakona ne sprovodi se po posebnom programu.

Imajući u vidu određena pitanja koja su se pojavila u toku sprovođenja zakona ocenjeno je potrebnim da se ista preciziraju u tekstu zakona. Zakon je izrađen nakon predloga i sugestija zainteresovanih strana (operatera postrojenja koja podležu integrisanoj dozvoli, Autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave) za preciziranjem odredaba važećeg zakona.

Koje će mere tokom primene zakona biti preduzete da bi se ostvarili razlozi donošenja zakona?

Tokom primene zakona preduzeće se zakonodavne, upravne i upravno nadzorne, institucionalno-organizacione, tehničke-operativne, ekonomske mere i mere jačanja javne svesti:

Zakonodavne, upravne i upravno nadzorne mere

- unaprediti sistem izdavanja integrisane dozvole za IPPC postrojenja i aktivnosti koje podležu izdavanju te dozvole

Institucionalne i organizacione mere

- uspostavljanje saradnje između organa nadležnog za izdavanje dozvole i operatera koji podležu integrisanoj dozvoli u postupku izdavanja dozvole

Razvijanje javne svesti

- razvoj i implementacija programa za stalnu komunikaciju sa svim učesnicima u postupku izdavanja integrisane dozvole i operatera koji podležu integrisanoj dozvoli

V SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije.

RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Saglasno članu 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst), predlaže se donošenje zakona po hitnom postupku, s obzirom da bi nedonošenje zakona po navedenom postupku moglo da prouzrokuje

štetne posledice u pogledu ostvarivanja strateškog opredeljenja Republike Srbije u procesu pregovora i pristupanja Evropskoj uniji, odnosno kontinuirane implementacije propisa u oblasti integrisanog sprečavanja i kontrole zagađivanja životne sredine sa propisima EU.

S obzirom na kompleksnost i povezanost zakonodavstva EU u oblasti integrisanog sprečavanja i kontroli zagađivanja životne sredine i planiranja i izgradnje objekata donošenjem zakona po hitnom postupku obezbeđuju se zakonodavni, upravni, upravno-pravni, organizaciono-institucionalni i drugi uslovi za efikasnije funkcionisanje i organizovanje izdavanja integrisanih dozvola na teritoriji Republike Srbije.