

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

НАЦРТА ЗАКОНА О ЗЕМЉИШТУ

I УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона утврђен је чланом 97. став 1. тачка 9) Устава Републике Србије („Службени гласник РС”, број 83/06).

II РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

Разлог за доношење Закона о заштити земљишта, је пре свега потреба да се питање заштите земљишта као природног ресурса уреди и да се постојеће стање унапреди, имајући у виду да у Републици Србији не постоји законска регулатива у области праћења стања и заштите земљишта као природног ресурса.

Систем заштите животне средине спроводи се усаглашавањем посебних закона којима се уређује заштита, коришћење и управљање природним ресурсима. Потреба за оптималним коришћењем природних ресурса обавезује на доношење нових прописа којима се уређује њихова заштита и коришћење, а посебно у делу који се односи на земљиште као природни ресурс.

Нацрт Закона представља напредак, јер на целовит начин уређује систем, планирања, управљања и коришћења земљишта, заштиту од загађења и деградације и мониторинг односно праћења стања и квалитета земљишта.

Од докумената ЕУ одређене претпоставке за заштиту земљишта су предложене Бледским протоколом о заштити земљишта, Декларацијом о заштити земљишта Радне заједнице Подунавских регија (2002. године), измењеном верзијом Европске повеље о заштити земљишта (2001. године), 6. Акционим програмом Европске уније и „Саопштењем Комисије ЕУ Већу, Европском Парламенту, економском и социјалном Одбору, Одбору Регија о изради Стратегије земљишта Европске уније” (Brussels, 16.4.2002. - COM (2002) 179 final.).

Обавеза доношења Закона о заштити земљишта проистиче из међународних докумената (ССП ЕУ, Агенда 21, Оквирна конвенција о УН о промени климе, Конвенција о биолошкој разноврсности, Конвенција о прекограничним ефектима индустријских удеса) чији је потписник Република Србија.

Конвенција УН о сузбијању десертификације основни је међународни уговор о заштити земљишта коју је ратификовала Република Србија и која обавезује на уређење заштите земљишта националним прописима.

Доношењем овог закона уклонили би се најчешће присутни узроци који доводе до његовог оштећења и загађења као што су: примена застареле технологије у индустрији, низак ниво знања и свести пољопривредних произвођача о органској производњи и заштити животне средине, деградација земљишта услед експлоатације минералних сировина и изостанак ремедијације и рекултивације деградираних простора, недовољна и неадекватна ремедијација и рекултивација деградираних

површина, загађење земљишта као последица пољопривредних, индустријских, рударских и саобраћајних активности и енергетике, историјско загађење земљишта, неконтролисана промена намене земљишта, неодрживо коришћење земљишта и непостојање систематског мониторинга земљишта.

III ЦИЉ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА

Циљ овог закона је да се успостави правни оквир за очување земљишта као природног ресурса, функција земљишта, спречавање и отклањање штетних промена које могу да настану као последица:

- 1) неконтролисане промене 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) сабијања земљишта, ерозионих процеса, клизишта и одрона;
- 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 и рекултивације деградираног простора, нарочито у подручјима где су завршене активности на површинској експлоатацији минералних и енергетских сировина или депонија.

IV ОСНОВНИ ПРАВНИ ИНСТИТУТИ

Нацрт закона састоји се од девет делова: основне одредбе, превентивне мере заштите земљишта, заштита земљишта, програм систематског праћења квалитета земљишта, приступ информацијама, финансирање заштите земљишта, надзор, казнене одредбе, прелазне и завршне одредбе.

1. Основне одредбе

У Основним одредбама Нацрта закона дефинишу се предмет, примена и циљ закона, значење израза, начела и субјекти заштите земљишта.

2. Превентивне мере заштите земљишта

Превентивне мере заштите земљишта обухватају планирање и интегрисање заштите земљишта у секторске политике и планове, утврђивање испуњености услова заштите и мере заштите земљишта, доношење планских и програмских докумената, уређење простора, начин коришћења и промену намене земљишта.

3. Заштита земљишта

У оквиру поглавља Заштита земљишта прописани су поступци којима се обезбеђује и остварује спровођење стратешких, планских и докумената за заштиту земљишта - Просторног плана Републике Србије, Националне стратегије одрживог развоја, Националне стратегије одрживог коришћења природних ресурса и добара и докумената заштите земљишта.

Предвиђено је да се, између осталог, заштита земљишта остварује и доношењем докумената за заштиту земљишта: Плана заштите земљишта, Годишњег програма заштите земљишта и Програма мониторинга земљишта, спровођењем мера које се примењују у поступцима планирања, управљања, коришћења, промене намене и заштите од загађења и деградације земљишта ради очувања његових природних особина и функција.

Осим наведеног, предвиђено је да Влада утврђује граничне вредности загађујућих, штетних и опасних материја у земљишту, прописан је начин поступања у случају да постоји сумња о загађености земљишта, односно поступање у случају акцидента када се налажу хитне мере.

Прописани су и поступци, начин спровођења и садржај пројекта рекултивације и ремедијације земљишта, доношење санационих планова и начин извештавања.

4. Програм систематског праћења квалитета земљишта

Спровођење систематског праћења квалитета земљишта у оквиру овог закона остварује се успостављањем државне и локалне мрежа мониторинга и доношењем програма мониторинга државне и локалне мреже.

Прописују се обавезе мониторинга загађивача, испуњеност услова за овлашћивање правног лица за обављање мониторинга, садржај Извештаја о мониторингу, начин и рокови извештавања, садржина и начин вођења Катастра контаминираних локација као дела Информационог система квалитета земљишта који води Агенција за заштиту животне средине.

Прописано је да Катастар контаминираних локација представља скуп података о загађеним земљиштима и да министар ближе прописује садржину и начин вођења Катастра контаминираних локација, као и врсту, садржину, обрасце, начин и рокове достављања података.

5. Приступ информацијама

У складу са начелом информисање и учешће јавности овај нацрт закона прописује да су државни органи, органи аутономне покрајине, органи јединице локалне самоуправе и друге овлашћене организације дужни да потпуно и објективно, обавештавају јавност о стању земљишта о променама које могу да представљају опасност за живот и здравље људи, биљног и животињског света у складу са овим законом и другим прописима.

Предвиђено је да јавност има право приступа прописаним регистрима или евиденцијама које садрже информације и податке у складу са законом.

6. Финансирање заштите земљишта

У оквиру поглавља Финансирање заштите земљишта овог нацрта закона утврђују се извори финансирања и коришћење средстава.

Средства за финансирање заштите и унапређења квалитета земљишта обезбеђују се у буџету Републике Србије, из прихода од накнада у складу са законом, из средстава стечених на основу међународних програма и пројеката сарадње, донације домаћих и страних правних и физичких лица и други извори.

Прописан је и начин коришћења средства за финансирање заштите и унапређења квалитета земљишта и то за :

- 1) мониторинг земљишта, одржавање, функционисање и развој државне и локалне мреже и разврставање према категоријама квалитета земљишта;
- 2) санацију, ремедијацију и рекултивацију загађеног односно деградираниог земљишта;
- 3) реализацију програма контроле квалитета земљишта у државној односној локалној мрежи;
- 4) суфинансирање превентивних и интервентних мера у ванредним околностима загађивања земљишта и оспособљавање за реаговање у случају удеса;
- 5) спровођење мера за смањење утицаја загађеног земљишта на промену климе, биодиверзитет, квалитет подземних и површинских вода, ваздуха, здравље људи сл;
- 6) извршавање обавеза преузетих међународним уговорима;
- 7) успостављање и одржавање регистра и информационог система квалитета земљишта;
- 8) реализацију плана и програма;
- 9) финансирање и/или суфинансирање стручних и научних истраживања потребних за остваривање циљева овог закона;
- 10) суфинансирање инвестиција које ће допринети битном смањењу загађивања и деградације земљишта;
- 11) финансирање и/или суфинансирање других пројеката, програма и мера у циљу заштите и побољшања квалитета земљишта;
- 12) подстицање чистијих технологија и друге намене предвиђене овим нацртом.

7. Надзор

У делу Нацрта закона којим се уређује систем надзора прописује се да министарство врши надзор над радом надлежног органа аутономне покрајине, надлежног органа јединице локалне самоуправе и Агенције у вршењу послова у складу са овим законом, као и над радом и овлашћених правних лица у вршењу послова мониторинга стања земљишта

Такође, Нацртом закона прописују се и права и дужности инспектора у вршењу инспекцијског надзора.

8. Казнене одредбе

У овом делу Нацрта закона прописане су санкције у случају кршења одредаба закона и то привредне преступе и прекршаје за правна лица, прекршаје за правна лица, предузетнике и физичка лица.

9. Прелазне и завршне одредбе

У Овом делу Нацрта закона предвиђено је да ће се подзаконски прописи који се доносе на основу овлашћења из овог закона донети 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 да су јединице локалне самоуправе дужне да донесу Годишње програме заштите земљишта 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 из члана 28. став 2. овог закона.

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.

Катастар контаминираних локација биће успостављен у року од шест месеци од дана ступања на снагу подзаконског акта из члана 34. став 6. овог закона.

Прописано је и да ће се до доношења подзаконских аката на основу овлашћења из овог закона примењивати одговарајући подзаконски акти донети на основу Закона о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/04, 36/09, 72/09-др. закон, 43/11-УС.

Такође, прописано је и да овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

V ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нису потребна додатна средства у буџету Републике Србије

VI АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Финансирање заштите свих сегмената животне средине је стратешки означено као једно од најзначајнијих питања у систему управљања заштитом животне средине, као и процес усаглашавања са прописима ЕУ.

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

Доношење Закона омогућава прецизније уређивање заштите земљишта доношењем подзаконских аката који из Закона проистичу. Иако се питање земљишта уређује 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.

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 свих типова 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 целовите и 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. 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 и резерва гена.

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

1. неконтролисане промене 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. сабијања земљишта, ерозионих процеса, клизишта и одрона;
6. пожара и хемијских удеса;
7. загађења (насталог одлагањем 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 деградираниог 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 добили би се подаци за израду Информационог система за систематско праћење стања земљишта 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 и резерва гена.

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 и геогене енергије. Применом Закона на уређен и прописан начин ће се овај ресурс користити

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 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 и 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 и примедбу Европске комисије да ниједан од постојећих 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 а инструмент мониторинга је новост коју овај закон прописује и обавезујућа је за све загађиваче, кориснике и власнике земљишта.

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.

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 овај закон ће омогућити заинтересованој јавности 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.

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.

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 који трошкови су у сваком случају вишеструко мањи од трошкова санирања евентуалне штете.

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

Примена овог закона стимулише појаву нових привредних субјеката у области праћења стања и квалитета земљишта, прописивањем могућности да мониторинг земљишта може да врши правно лице по акредитованим методама и у складу са законом.

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.

Предвиђено је да учесници у јавној расправи буду представници државних органа и организација, научна и стручна јавност, као и други заинтересовани субјекти.