

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

I. УСТАВНИ ОСНОВ

Основ за доношење Закона о заштити од буке у животној средини је одредба члана 97. тачка 9. Устава Републике Србије према којој Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине.

Поред тога, уставни основ уређен је одредбом члана 99. став 1. тачка 7. Устава, сагласно коме Народна скупштина доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије.

II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Закон о заштити од буке у животној средини, који је донет у мају 2009. године, уредио је ову област у складу са са начелним решењима садржаним у сету закона из области заштите животне средине. Закон („Сл.гласник РС“, бр 36/09, 88/10) и пратећа подзаконска акта су великим делом пренели обавезе из Директиве 2002/49/ЕЗ Европског парламента и Савета о процени и управљању буком у животној средини.

Основни циљ доношења новог Закона о заштити од буке у животној средини је потпуно усклађивње ове области са Директивом 2002/49/ЕЗ.

У оквиру преговора о приступања ЕУ, на Експланаторном и Билатералном састанку аналитичког прегледа законодавства, Република Србија је известила ЕК о статусу усклађености прописа којима се уређује област заштите од буке. На састанцима су добијене смернице за рад на изменама и допунама постојећих прописа.

Закон о заштити од буке у животној средини има за циљ: унапређивање система заштите од буке у животној средини на територији Републике Србије, утврђивање и остваривање мера у области заштите од буке како би се избегла, спречила или смањила штетна дејства буке на здравље људи и животну средину; утврђивање граничних вредности буке у животној средини према акустичким зонама, према осетљивости популације, као и према врсти извора буке; утврђивање степена изложености буци у животној средини путем израде карата буке у животној средини на основу јединствених индикатора буке и прописаних метода процене буке у животној средини; усвајање акционих планова на основу података из карата буке у циљу спречавања и смањења изложености буци; обезбеђивање приступа информацијама јавности о буци у животној средини и ефектима буке.

III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Закон о заштити од буке у животној средини је још један од закона који је припремљен у поступку усклађивања домаће легислативе са прописима Европске Уније који ову област уређује кохерентно и целовито. Закон је конципиран тако да садржи 9 поглавља:

1. Основне одредбе (чл. 1-4.)

Овим одредбама дефинисан је предмет уређења Закона о заштити од буке у животној средини. Дефинисано је поље примене овог закона, а извршено је и разграничење са сродним областима тако што је регулисано на шта се овај закон не

односи. У основним одредбама дато је и значење појединих израза употребљених у закону (члан 4.).

2. Субјекти заштите животне средине (чл. 5-11.)

Прописано је да заштиту од буке, у оквиру својих овлашћења, обезбеђују Република, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, односно град Београд (у даљем тексту: јединица локалне самоуправе), предузеће, општина, град, правна лица, привредна друштва и предузетници, који у обављању привредне делатности емитују буку, као и власници, управљачи и концесионари извора буке, научне и стручне организације и друге јавне службе (у даљем тексту: правна лица).

Утврђене су надлежности Министарства заштите животне средине (у даљем тексту: Министарство), Агенције за заштиту животне средине (у даљем тексту: Агенција) и осталих субјеката заштите животне средине из чл. 5 овог закона.

3. Мере и услови заштите од буке у животној средини и звучна заштита (чл. 12-22.)

Превентивне мере заштите од буке односе се, пре свега, на област планирања и изградње. У просторним и урбанистичким плановима обезбеђују се мере и услови заштите од буке, а нарочито међусобни просторни распоред инфраструктуре, индустријских, стамбених, рекреационих и других објеката, као и акустичко зонирање и утврђивање посебних режима коришћења тих подручја. Планови и програми на које се примењују прописи којима се уређује поступак стратешке процене утицаја на животну средину садрже процену нивоа буке и мере заштите од буке у животној средини. (члан 12.)

У поступку процене утицаја пројеката на животну средину предвиђају се могући непосредни и посредни штетни утицаји буке на животну средину. У студији о процени утицаја на животну средину утврђују се услови и мере којима се штетни утицаји буке могу спречити, смањити или отклонити у складу са законом којим се уређује процена утицаја на животну средину. Услови за рад постројења и активности за која се издаје интегрисана дозвола садрже мере заштите од буке у складу са законом којим се уређује интегрисано спречавање и контрола загађивања животне средине (члан 13.)

При пројектовању, грађењу и реконструкцији стамбених, стамбено-пословних и пословних објеката, објеката саобраћајне инфраструктуре (путеви, железница и аеродроми) и индустријских објеката, морају се спровести мере звучне заштите, у складу са овим законом и посебним законима.

У поступку техничког прегледа и издавања употребне дозволе за објекте, пројекте за које није потребна израда процене утицаја на животну средину, за пројекте за које је израђена студија о процени утицаја на животну средину утврђује се испуњеност мера звучне заштите у складу са техничким прописима и стандардима (члан 14.).

У циљу утврђивања нивоа буке у животној средини, за процену и предвиђање нивоа буке и ефеката буке, израду стратешких карата буке и планирање мера заштите од буке користе се индикатори буке. Индикатори буке се утврђују мерењем, прорачуном или проценом (члан 15.).

Граничне вредности исказују се индикаторима буке у складу са овим законом. У случају прекорачења граничних вредности буке, субјекти заштите, наведени у члану 5. став 1. тач.1), 2), 3) и 4) овог закона, надлежни су да предузимају мере за смањење буке.

Индикаторе буке, граничне вредности, методе за оцењивање индикатора буке, узнемиравања и штетних ефеката буке у животној средини и на здравље људи, врсте

и начин прикупљања података потребних за њихово оцењивање прописује Министар (члан 16.)

Носилац израде просторних и урбанистичких планова врши акустичко зонирање уношењем података о акустичким зонама у постојеће референтне карте и графичке приказе просторних и урбанистичких планова, односно одређивањем акустичких зона. Акустичко зонирање врши се на основу намене простора, односно референтних карата просторних и урбанистичких планова, а у складу са посебним прописом којим се уређује методологија за одређивање акустичких зона. Одлуку о ограничењу употребе извора буке из става 3. овог члана доноси јединица локалне самоуправе, на основу одређених акустичких зона. Министар прописује методологију за одређивање акустичких зона (члан 17.)

Правно лице које је власник, односно корисник извора буке дужно је да пре стављања извора буке у употребу, односно након реконструкције или замене техничких капацитета, обезбеди прво мерење буке на локацији, прибави извештај овлашћене стручне организације о мерењу буке, сноси трошкове тих мерења и по потреби спроведе мере звучне заштите у складу са овим законом. Министар прописује методе мерења буке, садржину и обим извештаја о мерењу буке (члан 18.).

Угоститељски објект у којем се емитује музика или изводи забавни програм, дужан је да обезбеди прописане услове и мере звучне заштите прописане овим законом, и прописима којима се уређује област угоститељства. Предвиђено је да контролу и мерење нивоа буке из угоститељских објеката врши комунални милиционар уређајем за мерење буке. Јединица локалне самоуправе може посебним актом ближе да уреди услове за уређење и опремање угоститељског објекта из става 1. овог члана, којима се обезбеђује заштита од буке, као и начин контроле нивоа буке (члан 19.).

Јединице локалне самоуправе одлучују о одржавању јавних скупова, забавних и спортских приредби и других активности на отвореном и у затвореном простору, које могу довести до прекорачења прописаних граничних вредности буке. Законом је предвиђено да се јавни скупови и друге активности на отвореном или у затвореном простору морају најавити 20 дана унапред (члан 20.).

Стратешке карте буке обавезно се израђују за све агломерације, главне путеве, главне пруге и за главне аеродроме, у складу са овим законом. Стратешке карте буке за агломерације израђује јединица локалне самоуправе у сарадњи с другим субјектима заштите животне средине. Надлежни орган јединица локалне самоуправе усваја стратешке карте буке за агломерацију.

Стратешке карта буке за главне путеве, главне пруге и главне аеродроме на територији Републике Србије израђују правна лица која су власници и концесионари главних путева, главних пруга и главних аеродрома у сарадњи са другим субјектима заштите животне средине.

Израђене стратешке карте буке се достављају Агенцији. Стратешке карте буке се прегледају и, ако је потребно, ревидирају сваких пет година. Стратешке карте буке користе се као основа за израду акционих планова и као средство за обавештавање јавности о нивоу буке у животној средини и штетним ефектима буке (члан 21.).

Акцион планови заштите од буке у животној средини се израђују за сва подручја за која се израђују стратешке карте буке. Акциони план за агломерације израђује јединица локалне самоуправе, у сарадњи са другим субјектима заштите. Акциони план за главне путеве, главне пруге и главне аеродроме, односно простор у њиховој близини, израђују правна лица која су власници и концесионари главних путева, главних пруга и главних аеродрома у сарадњи са другим субјектима заштите. Усвојени акциони планови се достављају Агенцији. Акциони планови се раде сваких 5 година. Министар и министар надлежан за послове саобраћаја ближе уређују

садржину и методе израде стратешке карте буке и акционог плана, као и начин њихове израде и приказивања јавности (члан 22.).

4. Мерење буке у животној средини (чл. 23-27.)

Власник, односно корисник извора буке врши редовно периодично мерење нивоа буке у животној средини једном у три године. Мерење буке из појединачних извора врши се на начин прописан подзаконским актом (члан 23.).

Мониторинг буке врши се систематским праћењем индикатора буке, а обезбеђују га Република Србија, аутономна покрајина и јединица локалне самоуправе. Подаци из мониторинга буке саставни су део јединственог информационог система животне средине.

Министар прописује методологију за израду и вођење информационог система буке (члан 24.).

Мерење буке у животној средини врши овлашћено правно лице ако испуњава прописане услове у складу са овим законом.

Захтев за добијање овлашћења за послове из става 1. правно лице подноси Министарству.

Уз захтев из става 2. овог члана прилаже се документација којом се потврђује испуњеност услова у погледу простора, кадрова, опреме и метода за мерење буке, у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона.

Правно лице које врши послове мерења буке у животној средини из става 1. мора да поседује и акредитацију, у складу са посебним законом.

Испуњеност услова за овлашћивање стручних организација из ст. 3, 4. и 5. овог члана утврђује Министар, решењем.

Решење из става 5. овог члана важи за период од четири године и може се обновити.

Орган који је издао решење из става 5. овог члана може га укинути ако се накнадно утврди да је овлашћење издато на основу нетачних и/или неистинитих података, да овлашћена стручна организација не испуњава прописане услове, или да не поступа у складу са издатим овлашћењем, овим законом и прописима донетим на основу овог закона.

У поступку укидања решења о овлашћивању, надлежни орган омогућава овлашћеном лицу да се изјасни о чињеницама и околностима на којима се заснива предлог за укидање решења о овлашћивању и о томе одлучује у року од 60 дана од дана достављања предлога.

Решење из става 5. може се изменити у року важења у случају промена кадра, опреме и простора унутар стручне организације.

Решење из ст. 5. и 6. овог члана је коначно и против њега се може покренути управни спор.

Министар ближе прописује услове које стручна организација мора да испуњава за мерење буке у животној средини, потребну документацију, поступак овлашћивања, садржину решења о овлашћивању, као и садржину, обим и рок важења извештаја о мерењу буке (члан 25.).

Мерење буке пореклом из угоститељских објеката поред овлашћеног правног лица које испуњава прописане услове, може да врши комунални милиционар јединице локалне самоуправе, еталонираним уређајима за мерење буке у складу са посебним прописом којим се уређује методологија мерења буке, а у складу са одлуком органа јединице локалне самоуправе.

Комунални милиционар из става 1. овог члана мора да испуњава услове у погледу стручне спреме, односно да има стечено високо или више образовање из образовно научног поља техничко-технолошких наука или из научне области физичких наука.

Орган јединице локалне самоуправе у коме је запослен комунални милиционар из става 1. овог члана мора да поседује и акредитацију, у складу са посебним законом.

Министар ближе прописује услове које треба да испуњава комунални милиционар да би могао да врши послове мерења буке (члан 26.).

Подаци из мониторинга буке, стратешке карте буке и акциони планови су део јединственог информационог система животне средине у складу са законом којим се уређује заштита животне средине. Агенција доставља Европској комисији податке из стратешких карата буке и садржај акционих планова (члан 27.).

5. Приступ информацијама о буци (чл. 28-29.)

Субјекти заштите животне средине од буке дужни су да јавности обезбеде приступ информацијама и подацима из стратешких карата буке у животној средини и акционих планова, у складу са овим законом и законом којим се уређује заштита животне средине. Информације и подаци морају бити саопштени јавности јасно, разумљиво и приступачно, уз употребу најпогоднијих информационих технологија и доступни на сајту Агенције.

Подаци о буци у животној средини саставни су део извештаја о стању заштите животне средине у Републици Србији.

6. Надзор (чл. 30-34.)

Министарство врши надзор над радом Агенције, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у вршењу поверених послова (члан 29.).

Инспекцијски надзор над применом одредаба овог закона и прописа донетих за његово извршавање врши Министарство, ако овим законом није другачије прописано. Инспекцијски надзор врши инспектор за заштиту животне средине у оквиру делокруга утврђеног овим законом. Аутономна покрајина врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверених овим законом преко инспектора. Јединица локалне самоуправе врши инспекцијски надзор над извршавањем послова поверених овим законом преко инспектора (члан 30).

Чланом 31. Закона прописана су овлашћења комуналне милиције. Комунална милиција је, поред овлашћења прописаних законом којим се уређују послови и овлашћења комуналне милиције, посебно овлашћена и да врши мерења нивоа буке пореклом из угоститељских објеката.

Чланом 32. и 33. закона прописана су права и дужности инспектора, као и овлашћења у вршењу инспекцијског надзора. Предвиђено је да инспектор може у вршењу инспекцијских послова да предложи одузимање овлашћења за обављање послова мерења буке, уколико се ти послови не обављају у складу са издатим овлашћењем.

7. Надлежност за решавање о жалби (члан 35.)

На решење инспектора може се изјавити жалба министру заштите животне средине. Жалба се изјављује у року од 15 дана од дана пријема решења. Жалба не задржава извршење решења. О жалби на првостепено решење надлежног органа општине, односно града, односно града Београда, које је донето у вршењу поверених послова, решава министар. О жалби на првостепено решење надлежног органа аутономне покрајине решава министар. О жалби на првостепено решење подручне јединице министарства решава министар. О жалби на првостепено решење министарства, решава Влада (члан 34).

8. Казнене одредбе (чл. 36-39.)

У казним одредбама предвиђене су санкције за прекршаје за предузећа и друга правна лица, као и за одговорна лица у органу управе, локалне самоуправе, односно организацији која врши јавна овлашћења, за повреду одредаба овог закона. Висина санкција је усклађена са одредбама Закона о прекршајима.

Поред изречене ночане казне за прекршај предузећу и другом правном лицу се може изрећи и заштитна мера одузимања предмета који су употребљени или намењени за извршење прекршаја, односно који су настали извршењем прекршаја.

9. Прелазне и завршне одредбе (чл. 40 – 44.)

Прелазним и завршним одредбама прописани су рокови за доношење подзаконских аката који ближе уређују област заштите од буке у животној средини, као и рокови у којима јединице локалне самоуправе треба да донесу акте. Такође, прописани су и рокови за израду стратешких карата буке, као и акционих планова заштите од буке у животној средини.

Прелазним и завршним одредбама такође је прописано да су правна лица и предузетници који су на основу досадашњих прописа обављали послове мерења буке, дужни да прибаве овлашћење за мерење буке у року од годину дана од дана ступања на снагу закона.

Предвиђен је рок у коме овај закон ступа на снагу од када престају да важе одредбе Закона о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10). До доношења прописа на основу овог закона примењиваће се прописи донети на основу Закона о заштити од буке у животној средини („Службени гласник РС“, бр. 36/09 и 88/10).

IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нису потребна додатна финансијска средства из буџета Републике Србије. Наиме, средства за рад надлежног органа обезбеђују се у буџету за редовно финансирање органа државне управе.

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Закон о заштити од буке у животној средини је један од закона који је припремљен у поступку усклађивања домаће легислативе са прописима Европске уније.

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Досадашња пракса одавно је наметала одређене измене и допуне законских одредаба у овој области и указала у ком правцу и обиму би оне требало да буду извршене ради ефикасније и потпуније заштите од буке.

Ово је определило и садржај Закона о заштити од буке у животној средини, начин спровођења, надзора и друга питања од значаја за спречавање или смањивање штетног дејства буке у животној средини.

С обзиром да је проблем буке све присутнији и да бука у животној средини може да представља ризик по здравље људи, ЕУ је 2002. усвојила Директиву о процени и управљању буком у животној средини (Директива 2002/49/ЕЗ). Република Србија је доношењем Закона о заштити од буке у животној средини 2009. године (измене и допуне 2010. године), делимично пренела обавезе из директиве у своје законодавство.

На скринигу у Бриселу, 2014. године, Европска комисија је препоручила да у закону треба изменити надлежне органе за израду стратешких карата буке и акционих планова као и рокове израде стратешких карата буке (ускладити их са роковима из Директиве).

2. Циљ који се постиже доношењем овог закона

Закон о заштити од буке у животној средини има за циљ успостављање, одржавање и унапређивање јединственог система заштите од буке у животној средини на територији Републике, утврђивање и остваривање мера у области заштите од буке како би се спречили или смањили штетни ефекти буке на здравље људи и животну средину; утврђивање граничних вредности буке у животној средини према акустичкој зони, врсти објекта и/или осетљивости популације, као и према врсти извора буке; утврђивање степена изложености буци у животној средини и путем израде карата буке у животној средини на основу јединствених индикатора буке и прописаних метода процене буке у животној средини; усвајање акционих планова на основу података из карата буке у циљу спречавања и смањења изложености буци; обезбеђивање приступа информацијама јавности о буци у животној средини и ефектима буке.

3. Да ли су разматране друге могућности за решење проблема?

Друге могућности нису разматране с обзиром да је и до сада ова област била уређена законом. Такође се доношење овог закона налаже кроз многа стратешка документа Владе, као и извештаје које је припремила Европска комисија у процесу приступања Републике Србије ЕУ.

4. Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

Доношењем Закона о заштити од буке у животној средини уредиће се права и обавезе од Републике до јединице локалне самоуправе, привредних субјеката и других правних лица до грађана у области заштите од буке ради остваривања постављених циљева.

5. На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

С обзиром на материју коју регулише, решења предложена у Закону утицаће на све грађане. Тим решењима би требало спречити даљу изложеност штетним ефектима буке тамо где нивои изложености могу угрозити животну средину или здравље људи и побољшати квалитет предузимањем одговарајућих мера заштите. У подручјима где је изложеност буци испод граничних вредности, односно задовољавајући, потребно је одржати постојећи ниво буке. У том циљу неопходно је успостављање јединственог функционалног система праћења и контроле нивоа буке и одржавања базе података у оквиру јединственог информационог система,

обављање одговарајућих мерења нивоа буке, израда стратешких карата буке, на основу којих ће се доносити акциони планови, којима ће се утврђивати мере заштите од буке у циљу спречавања и смањења изложености буци.

Правно лице које је власник, односно корисник извора буке дужно је да, у складу са законом, обезбеди мерење буке коју емитује и сноси трошкове мерења буке у зони утицаја, као и да примењује мере заштите од буке прописане овим законом.

6. Који су трошкови које ће примена закона изазвати грађанима, привреди, посебно малим и средњим привредним друштвима?

Закон о заштити од буке у животној средини не предвиђа посебне трошкове за грађане. Трошкови ће настати за загађиваче, односно власнике и кориснике извора буке, због обавезе усаглашавања са одредбама Закона. Међутим, ови трошкови, везани пре свега за предузимање одговарајућих техничких, технолошких и других мера заштите и праћење утицаја делатности на ниво буке, нису нови. Они постоје и у сада важећим прописима, по којима су предузећа у друга правна лица у обавези да у оквиру својих инвестиционих и производних трошкова урачунавају и трошкове заштите животне средине, а то значи и трошкове заштите од буке.

7. Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?

С обзиром на циљеве које би требало остварити Законом о заштити од буке у животној средини (утврђивање и остваривање мера у области заштите од буке како би се избегли, спречили или смањили штетни ефекти буке на здравље људи и животну средину и побољшање квалитета предузимањем одговарајућих мера заштите, а у подручјима где је изложеност буци испод граничних вредности, односно задовољавајући, потребно је одржати постојећи ниво буке) који су постављени у јавном интересу, односно у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, то позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове.

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

Закон о заштити од буке у животној средини, с обзиром на материју коју уређује, нема за циљ стимулацију нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

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

Заинтересоване стране ће имати прилику да изнесу своје ставове о закону у току јавне расправе.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?

Током примене Закона о о заштити од буке у животној средини донеће се нови и ревидирати постојећи подзаконски прописи потребни за његово спровођење, а имајући у виду релевантне одредбе Уредбе ЕУ.