

Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже

- 1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?  
Показатељи који се у овој области прате јесу проценат рециклаже и поновног искоришћења амбалаже и амбалажног отпада.  
64,4 % поновног искоришћења и 62.7% рециклаже амбалаже и амбалажног отпада, што је у складу са Уредбомо утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период од 2015. до 2019. године.  
Извори верификације јесте извештај Агенције за заштиту животне средине – публикација Амбалажа и амбалажни отпад за 2018. годину. Наведена публикација је објављена 2019. године и налази се на сајту Агенције за заштиту животне средине
- 2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

У овој области се спроводио се документ јавне политике – Уредба о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период од 2015. до 2019. Године („Службени гласник РС”, број 144 /14).

Уредбом су прописани следећи циљеви за период од 206-209 године, а из приложеног се види да су наведени циљеви остварени односно да су исти премашени

2015.	2016.	2017.	2018	2019.
Поновно искоришћење	[%]	38,0	44,0	50,0
Рециклажа	[%]	31,0	36,0	42,0

- 3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?  
-Имајући у виду да је претходна уредба утврђивала план смањења до 2019. године, у овој области нема важећег документа, осим Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.  
Значај се огледа у смањењу количине амбалажног отпада, смањењу количине одложеног отпада, повећању рециклаже што све за последицу има чистију животну средину....
- 4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.  
-Нису уочени проблеми.  
Наведени циљеви су остварени.
- 5) Која промена се предлаже?

-Предлаже се повећање степена рециклаже и поновног искоришћења у складу са Директивом ЕУ

6) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

-Промена је неопходна јер су циљеви прописани Директивом ЕУ, а претходна уредба је обухватала период до 2019. године.

7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

-Проценти који су утврђени у циљевима се односе на оператере амбалжног отпада, тачније на субјекте управљања амбалажним отпадом, тако да ће наведене промене утицати на њих

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

-Не постоје

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

- Није могуће јер се променом законске регулативе подижу циљеви сакупљања и рециклаже амбалажног отпада на територији Републике Србије и тиме се врши даља имплементација европског законодавства у области амбалаже и амбалажног отпада која је већ транспонована у наше законодавство

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

-Уредба којом се дефинише ова област се усваја на 5 година тако да у овом случају не може бити *status quo*, већ неће постојати никаква обавеза, то јест вратићемо се у 2009 годину.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

-Све државе ЕУ имају практично идентични пропис, само су нивои циљева у складу са капацитетима управљања амбалажним отпадом. (Све државе ЕУ имају веће циљеве од нас, Македонија нпр има нешто ниже јер су кренули касније у имплементацију)

### **Кључна питања за утврђивање циљева**

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

/

2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доводе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

-Смањење количине амбалажног отпада, повећање степена рециклаже и поновног искоришћења отпада, и увођење циркуларне економије.

3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе?

-Јесу у складу са Стратегијом управљању отпадом коју је Влада РС донела 2010. године.

4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

-Обвезници уредбе на годишњем нивоу шаљу Извештаје о испуњеним циљевима Агенцији за заштиту животне средине.

Агенција добијене податке обрађује и објављује у публикацијама Амбалажа и амбалажни отпад који се објављују на сајту Агенције, за све претходне године закључно са 2018. годину.

Обрађени подаци за 2019. годину биће објављени на сајту Агенције, средином 2020. године, после завршетка извештајног периода који је 31. март 2020. године.

#### **Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

- Разматрана је „*status quo*” опција али није прихватљива

2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

- Нису идентификоване

3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

- Јесу али нису прихватљиве

4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

- Јесу

5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

- Имајући у виду да циљеве прописане уредбом спроводе оператери, њима се може пружити подршка у спровођењу.

6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

- „Проблем” се може решити искључиво доношењем овог акта

7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

- Постоје

8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

- Искуство земаља ЕУ у спровођењу директива из ове области а у односу на специфичности и постојеће стање у овој области у РС.

### **Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

- Неће имати

2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

-Није потребно

3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

- Неће утицати

4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

- Увођења промена неће изазвати трошкове у горе наведеним областима

5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава? /

6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

- спровођење изабране опције неће утицати на расходе других институција

### **Кључна питања за анализу економских ефеката**

1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

2) - Може проузроковати трошкове сакупљања и рециклаже отпада али не веће него до сад. Са друге стране корист од изабране опције јесте мање отпада на депонијама, већа стопа рециклаже, чистија животна средине, циркуларна економија, повећање радних места и сл.

3) Амбалажни отпад се сакупа од произвођача амбалажног отпада – комерцијалног сектора, привреде и грађана (не са депонија).

Рециклери амбалажног отпада (има их око 30 – који се активно баве овом делатношћу) су и сакупљачи амбалажног отпада. Ови оператери имају интегралне дозволе за сакупљање, транспорт отпада као и дозволе за третман отпада.

2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

Не утиче

4) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин?

Неће утицати на конкуренцију. Законом о амбалажи и амбалажном отпаду, прописани су циљеви управљања амбалажом и амбалажним отпадом којим се спречава неконкурентност фирми на тржишту

5) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

Могућа је примена технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација али то зависи од спремности оператора управљања амбалажним отпадом

б) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин?

Утиче на друштвено богатство, могуће је да ће се повећати приходи предузећа који обављају делатност сакупљања и рециклаже а смањиће се трошкови одлагања отпада на депоније

5) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца?

Неће имати ефеката на квалитет и статус радне снаге као и права, обавезе и одговорности послодаваца

### **Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

-Не очекује се битнија промена трошкова у односу на трошкове према који настају према сада важећој уредби.

Очекује се организованије и ефикасније сакупљање комуналног отпада и мање одлагања отпада на депоније.

Повећањем циљева у складу са ЕУ законодавством и усвајањем ове уредбе очекује се да ће комерцијални сектор и привреда али и сви остали субјекти система амбалажног отпада ефикасније приступити организацији сакупљања амбалаже и амбалажног отпада ради постизања већег процента

сакупљања и рециклаже амбалажног отпада како би се испунили циљеви из уредбе.

Ефикаснијим инспекцијским надзором Министарство ће постићи бољу контролу над произвођачима, сакупљачима и рециклерима амбалажног отпада.

2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици свели на минимум?

-Неће штетно утицати на неку специфичну групу популације

3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)?

-Неће утицати на неку друштвену групу посебно

4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр. промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)?

-Могуће отварање нових радних места

5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр. на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

-Не

6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

-Не

7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

-Не

8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин?

-Не

### **Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?-Утиче, на начин да ће се мање отпада наћи у природи и на депонијама, мање загађења животне средине, загађење земљишта и вода...

2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну?

Утиче, на начин да ће се мање отпада наћи у природи и на депонијама, мање загађења животне средине, загађење земљишта и вода...

3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи?

-Утиче посредно.... и у дужем временском периоду јер се прописаним циљевима утиче на степен односно на смањење загађења вода, земљишта и др..

4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика?

-Не представља, она је побољшава!

5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област?

-Да, смањује се загађење земљишта, смањује се површина земљишта која је под депонијама

### **Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

-Не

2) Да ли постојећа јавна управа има капацитет за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Тренутно у Министарству заштите животне средине, одсеку за управљање посебним токовима отпада, постоје два запослена који се баве наведеном материјом. Капацитет који би био задовољавајући је да је запослено најмање три службеника, а у Сектору за контролу и надзор најмање три.

3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести?

Није било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора.

Изабрана опција ће утицати на рад постојећих локалних комуналних предузећа која ће бити у обавези да свој систем пословања унапреде и

прилагоде новим циљевима. Ово је њихова законска обавеза да сакупљају отпад од грађана.

Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Јесте у сагласности је

4) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Не утиче

5) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

6) Не утиче

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Евентуално се, као додатна мера може спроводити едукација оператера управљања амбалжним отпадом у циљу упознавања са предвиђеним циљевима.

Такође могуће је спроводити надзор над применом одредаба уредбе

### **Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Јесте, обезбеђена је

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

За спровођење предвиђене опције није потребно обезбедити финансијска средства, и није потребно спроводити јавне набавке

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Не, не постоји ризик за спровођење изабране опције

### **ДОДАТНО ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

При дефинисању нивоа повећања циљева за поновно искоришћење и рециклажу узети су у обзир резултати анализе представљене у ДСИП-у за амбалажу и амбалажни отпад - да произвођачи амбалажног отпада пријављују 30% мање амбалаже него што се реално стави на тржиште Србије. Ту исту процену дала је и студија коју је радио Diloit Пољска, а наручило Удружење за амбалажу СЕПЕН.

Обе аналитике показују да се за око 100.000 тона амбалаже пласиране на тржиште не наплати накнада за амбалажу, а самим тим и не обезбеди њено сакупљање и поновно искоришћење. Процене експерата показују да је реална количина



амбалаже која се стави на тржиште Србије око 470.000 тона годишње уместо 358.955 колико је пријављено Агенцији за заштиту животне средине.

Од ових одступања долази због 3 кључна фактора:

- одређен број мањих привредних субјеката није упознат са обавезама које произилазе из Закона о амбалажи и амбалажном отпаду.
- Произвођачи намерно пријављују мање количине амбалаже да би умањили своје трошкове.
- Произвођачи, иако су упознати са обавезама не пријављују амбалажу како би избегли трошкове њеног збрињавања.

Министарство заштите животне средине припрема низ мера са циљем унапређења инспекцијског надзора, а оператери система управљања амбалажним отпадом активно раде на обиласку привредних субјеката који се не виде у евиденцији Агенције за животну средину, односно произвођача амбалажног отпада који нису пријавили амбалажу коју стављају на тржиште Србије, а која превазилази износ од 1 тоне отпада годишње. Измене Закона о амбалажи и амбалажном отпаду, и кампања која ће се спровести како би се привреда и шира јавност упознала са новим мерама, допринеће већем информисању произвођача отпада о обавезама које произилазе из овог Закона.

У складу са тим процењујемо да ће у наредних 5 година које покрива ова Уредба да се повећа значајно количина амбалаже која се пријављује на тржиште, па самим тим мора доћи до повећања количина сакупљеног, рециклираног или поново искоришћеног отпада. То значи да је планиран раст сакупљања само по основу реалнијег пријављивања амбалаже скоро 30% у наредних 5 година, без обзира што сами циљеви процентуално расту далеко мање.

У случају да су постављени високи и амбициозни циљеви, имајући у виду горе наведено стање, били би у ризику, да након спроведених мера за унапређење поштовања обавеза произвођача отпада према Закону о амбалажи и амбалажном отпаду, услед значајног повећања пријављивања, Република Србија не успе да достигне постављене циљеве, што би у ситуацији нашег чланства у Европској унији значило плаћање казних поена.

Дакле, ефекте предложене Уредбе морамо сагледавати заједно са мерама које ће прописати Закон о изменама и допунама закона о амбалажи и амбалажном отпаду, њиховом синергијом ће се обезбедити значајан раст сакупљања комуналног и комерцијалног амбалажног отпада и његова рециклажа. Раст поновног искоришћења зависиће од инвестиција у постројења за инсенерацију и коинсенерацију отпада, с обзиром да се у наредних 5 година очекује подизање капацитета постројења за термичко искоришћење отпада, Уредбом је предвиђен овај раст.

Обавезе произвођача отпада ће се значајно повећавати у смислу раста накнада за амбалажу, коју клијенти оператера система управљања амбалажним отпадом плаћају како би обезбедили сакупљање, рециклажу и поновно искоришћење амбалажног отпада који стављају на тржиште Србије због више фактора:

- Слома светског тржишта отпада због затварања Кине за увоз отпада из Европе, чија је последица вишак од 8 милиона тона папира и 600 хиљада тона пластике на европском тржишту, због чега је цена старог папира пала 75% те без субвенција сакупљачи отпадног амбалажног картона, папира и полиетилена немају економску исплативост да исти сакупљају за рециклажу.
- Количине сакупљеног и прерађеног комерцијалног амбалажног отпада више нису довољне да би се пратио планиран раст циљева, те је неопходно уложити значајнија средства у развој сакупљања комуналног амбалажног отпада. Оператери система управљања амбалажним отпадом су због високих трошкова сакупљања комуналног отпада принуђени да из године у годину подижу цену накнада, па самим тим и субвенција предузећима која се баве сакупљањем отпада из домаћинства и тај ће се тренд наставити.
- Мера увођења депозитног система за амбалажу од напитака подразумева повећање улагања од стране произвођача отпада и дугорочно обезбеђује значајан раст процента рециклаже.
- Са растом капацитета за поновно коришћење отпада у енергетске сврхе повећаће се и могућности за сакупљање неопасног и опасног амбалажног отпада који због својих карактеристика не може да се рециклира. С обзиром да ова врста отпада има негативну вредност и не може се сакупљати и третирати на тржишним основама, биће неопходно да оператери система повећавају висине накнада (поготово за пластику) како би могли да обезбеде финансијска средства неопходна за покривање логистичких трошкова сакупљања овог отпада и трошкова његовог третмана у постројењима за инсенерацију или коинсенерацију отпада.