

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### Закон о изменама и допунама Закона о управљању отпадом

#### Одређивање проблема које закон треба да реши

Стање правне уређености у примени Закона о управљању отпадом указује на: правне празнине; међусобну неусаглашеност са другим законима; међусобну неусаглашеност одредаба важећег закона; недостатке и непрецизности, у погледу материјално-правних решења важећег закона и његове примене у пракси, као и неусаглашеност са Директивама ЕУ.

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 ефикаснијег и потпунијег система управљања отпадом, као и постизања ефикасније заштите животне средине уз одрживи привредни развој.

Проблеми који су уочени у току примене овог прописа односе се на недовољно прецизно утврђене границе надлежности за издавање дозвола за управљање отпадом. Указала се потреба за дефинисањем нових врста посебних токова отпада. Услед повећаног прекограничног кретања отпада, појавила се потреба за увођењем јединственог начина утврђивања финансијских гаранција за накнаду штете која може да настане приликом транспорта отпада и сл.

У поступку издавања дозволе за управљање отпадом, промењени су садржај радног плана који представља један од основних докумената на основу ког се издаје дозвола за управљање отпадом.

Изменама закона у делу који се односи на поступак издавања дозвола жели се постићи да се поступак исходовања дозволе поједностави и убрза, уз истовремено усаглашавање са одредбама других закона које се такође односе на делатност оператера.

Такође, измењене су одредбе које се односе на услове које мора да испуњава лице које је поднело захтев за упис у регистар трговаца односно посредника у управљању отпадом

У доњој табели приказан је број дозвола за управљање отпадом, као и других аката у вези са захтевима за издавање дозволе за управљање отпадом, које је у периоду 2019-2022 године, издало Министарство заштите животне средине

| Година                  | Дозволе за управљање отпадом | Остала акта (решења о обустављању/одбијању/измени/допуни/исправке, закључци, мишљења, дописи, обавештења...) |
|-------------------------|------------------------------|--|
| 2019.                   | 285                          | 443  |
| 2020.                   | 326                          | 397  |
| 2021 (јул – децембар)   | 313                          | 329  |
| 2022 (јануар-септембар) | 238                          | 429  |

Преглед података о пруженим услугама Одсека за развој система управљања отпадом и сарадњу са јединицама локалне самоуправе

| година            | трговац отпадом | посредник | нупроизвод | Престанак статуса отпада |
|-------------------|-----------------|-----------|------------|--------------------------|
| 2019              | 0               | 0         | 0          | 0                        |
| 2020              | 0               | 0         | 0          | 0                        |
| 2021              | 0               | 0         | 7          | 0                        |
| 2022 (до октобра) | 16              | 0         | 2          | 0                        |

У следећој табели приказан је број решења – дозвола и потврда у делу прекограничног кретања отпада које је издало Министарство као надлежни орган за ове дозволе

| Година | Дозволе и Потврде пријаве за прекогранично кретање отпада | Издата акта у складу са ЗоУП (решења о обустављању/одбијању/измени/допуни/ исправке и ЗоУО (чл 71.-72.) |
|--------|---|---|
| 2019.  | 526   | 158   |
| 2020.  | 470   | 127   |
| 2021.  | 384   | 97  |

### Правне празнине:

-У Закону о управљању отпадом (у даљем тексту: Закон) постоје одређене правне празнине због неусклађености са захтевима Директиве 2008/98 о управљању отпадом (дефинисање појмова се разликује од појмова прописаних Директивом, недовољно дефинисани услови за престанак статуса отпада, планирање, одговорност субјеката управљања отпадом произвођача, оператера). Неусклађености постоје и са посебним директивама ЕУ које садрже велики број прописа којима се уређује управљање отпадом (сакупљање, транспорт, третман, поновна употреба, рециклажа и одлагање отпада), посебно комуналним и опасним отпадом, у које спадају и посебни токови отпада, вођење регистара. То захтева ревизију материјално-правних решења важећег закона, како са становишта Оквирне директиве о отпаду, тако и свих других прописа ЕУ у делу у којем нису транспоновани у Закон о управљању отпадом и подзаконске прописе.

Престанак статуса отпада је јасније прописан изменама, посебно јер након уписа у Регистар, отпад постаје производ, а имајући у виду одредбе Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености. Критеријуми за престанак статуса отпада су усаглашени са захтевима ЕУ.

-Правне празнине су уочене и у делу који се односи на усаглашавање са Уредбом о пошљкама отпада 1013/2006 а који се односе на захтеве за прекогранично кретање отпада и усклађивање процеса одобрења у складу са предметном Уредбом.

-У погледу дела закона који се односи на издавање дозвола, у пракси је уочено постојање правне празнине у погледу документације која се подноси уз захтев за издавање дозволе за управљање отпадом. То посебно из разлога што је постојећим законом наведено да се

достављају дозволе и сагласности других органа, али се није прецизирано којих. Постојећим законом није дефинисана документација која се подноси уз захтев за добијање дозволе за сакупљање и/или транспорт отпада.

-Правне празнине су уочене и због неусклађености закона са одредбама Директиве о индустријском загађењу, а којом се прописује термички третман отпада. Овом Директивом су прописани услови за изградњу и рад постројења за термички третман отпада, те је неопходна њена имплементација у пропису.

-Предложене измене се односе и на имплементацију савремених стандарда управљања отпадом који захтевају знатно виши ниво техничких, административних и управљачких капацитета, прописаних изменама и допунама ЕУ Директиве о одлагању отпада на депоније.

- Законом није било предвиђено дефинисање управљања отпадом живом и живиним једињењима ради примене одредби Минамата конвенције, и рестрикција које је ЕУ увела и ставила на снагу 2018. године, Уредбом ЕУ 2017/852, о ограничењу употребе живе и забрани њеног увоза, извоза. Изменама закона омогућава се прописивање техничких захтева за безбедно, привремено складиштење отпадне живе и производа који садрже живу а постају посебни токови отпада, као и процедуре третмана и трајног одлагања живе и њених једињења.

-Законом није предвиђен уређен систем управљања грађевинским отпадом, а предложеним изменама ће се омогућити основ за доношење Уредбе о управљању грађевинским отпадом. Овим предлогом ће доћи до великог доприноса одрживом развоју у смислу разраде аката којим ће се прописати поновна употреба грађевинског отпада у корисне сврхе, као и потпуна примена циркуларне економије у овом делу, где ће отпад моћи да се користи као сировина и ресурс.

-Законом о управљању отпадом није дефинисан начин управљања муљем из постројења за пречишћавање отпадних вода. Како је ова област веома неразвијена, а из разлога што се очекује изградња великог броја постројења за пречишћавање отпадних вода, неопходно је уредити ову материју.

### **Неусклађеност са другим законима у правном систему Републике Србије:**

-Потреба усклађивања важећих одредаба Закона које се односе на изградњу и рад постројења за управљање отпадом са прописима којима се уређује планирање, и то у погледу изградње објеката и добијања решења о употреби објекта у коме се врши нека од операција управљања отпадом. Предложеним изменама и допунама Закона бришу се ставови који прописују да министарство надлежно за послове заштите животне средине доноси одлуку о локацији за постројење за третман, односно поновно искоришћење и одлагање отпада. Планска документација, а на основу које се доносе Локацијски услови, јесу обавеза министарства надлежног за послове грађевинарства и урбанизма, а доста оператера се обраћало Министарству заштите животне средине са захтевом за одобрењем локације.

- Осим наведених проблема које ова измена и допуна закона треба да реши, она треба да реши и проблем усклађивања прописа у области финансирања управљања отпадом са Законом о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине и другим прописима у области финансирања.

- Изменама и допунама Закона, врши се усклађивање са Законом о планском систему где се Стратегија управљања отпадом мења термином Програм управљања отпадом, а такође се мења начин доношења стратешких докумената, као и период њихове важности.

- Законом о управљању отпадом прописан је и инспекцијски надзор над применом ових одредаба као и казнене одредбе. Предложеним изменама врши се усклађивање са прописима о инспекцијском надзору.

- Законом о општем управном поступку, у делу укидања решења на захтев странке. У пракси је често долазило до проблема укидања дозволе када странка сама поднесе захтев, те је у таквим случајевима поступано само у складу са ЗУП-ом, али не и са одредбама Закона о управљању отпадом којим се прописује поступак затварања постројења на самој локацији.

- Утврђена је и потреба усклађивања са Законом о комуналним делатностима којима се ближе прописује управљање комуналним отпадом који настаје у домаћинствима, а посебно опасним отпадом.

### **Прецизирање одредби и међусобно усаглашавање одредби закона**

Закон о изменама и допунама Закона о управљању отпадом не мења битно решења дата у постојећем Закону о управљању отпадом („Службени гласник РС“, бр. 36/09, 88/10, 14/16 и 95/18 - др. закон).

У члану 2. закона предложена је измена тачке б) у ставу 1. којим се прецизира циљ праћења стања постојећих и новоформираних санитарних депонија.

Предложеним изменама закона се у члану 4. став 2. тачка 2) врши усклађивање са Законом о ветерини, те се врши и усклађивање са одредбама Уредбе о одлагању отпада на депоније. Наведеном изменом, споредни производи животињског порекла неће моћи да се користе у постројењима за компостирање или да се одлажу на санитарну депонију.

У члану 5. су предложена прецизирања дефиниција, као и усклађивање са другим прописима и Директивама ЕУ. Тачком 5) прецизиран је дефиниција био отпада, тачком 5б) дефинисане су делатности у управљању отпадом, тачком б) уређена је дефиниција дозволе за управљање отпадом, тачком бб) су прецизиране дефиниције које се односе на фармацевтски отпад, тачком 13) је унапређена дефиниција комуналног отпада, тачком 14) мобилно постројење није било предвиђено за вршење спаљивања отпада, тачком 17) је измењена дефиниција отпада од грађења и рушења, тачком 21) је усклађена дефиниција поновног искоришћења отпада, тачком 22) су боље дефинисани посебни токови отпада, односно врсте отпада које захтевају посебно поступање, тачком 30) је боље дефинисано складиштење отпада, тачком 30а) је дефинисан термин солидификације отпада, док је тачком 31) и 32) предвиђено спаљивање отпада у мобилним и стационарним техничким јединицама. Тачке 31) и 32) су усаглашене са одредбама Директиве о индустријском загађењу. Дефинисани су пиролиза (тачка 38), гасификација (тачка 39) и плазма поступак (тачка 40). у тачки 30) је извршено усклађивање са чланом 36. којим се дефинише складиштење отпада, али и са тачком 19).

Престанак статуса отпада је јасније прописан изменама у члану 8в, посебно јер након уписа у Регистар, отпада постаје производ, а имајући у виду одредбе Закона о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености. Критеријуми за престанак статуса отпада су усаглашени са захтевима ЕУ.

Изменама и допунама Закона, врши се усклађивање са Законом о планском систему у члану 9. и члану 10. где се Стратегија управљања отпадом мења термином Програм управљања отпадом, а такође се мења и период важења Програма.

Предложеним изменама и допунама Закона, члан 16. би ближе дефинисао сврху и намену Радног плана постројења за управљање отпадом. Како се показало у досадашњој

практици да Радни план није могао бити квалитетно изведен, на основу постојеће регулативе, а чиме је долазило до проблема оператера који нису знали на који начин да израде овај документ, као и до проблема у администрацији која није имала начин да упуту оператера на јасну одредбу, дошло је до потребе измене члана 16.

Овом изменом ће се израђивати ефикаснија документа која ће послужити за израду дозволе за управљање отпадом. Садржина Радног плана се преузима из Студије о процени утицаја на животну средину, чији је садржај прописан посебним подзаконским актом, а предложене измене ће у великој мери бити усклађене са овим прописима, те олакшати оператерима и израду Радног плана, а и даљи рад.

У члану 26. су предложене измене које се односе конкретно на обавезе произвођача отпада, који је према важећем закону у обавези да прибави дозволу за складиштење отпада или потврду да му дозвола није потребна. Садашњом одредом је произвођач отпада дакле у обавези да постане оператер постројења за складиштење отпада, а то постројење би обухватало складиштење сопственог отпада који код произвођача настаје. Практично, сваки произвођач отпада би морао да се обрати надлежном органу за добијање одговарајућег акта, сваки произвођач опасног отпада би постао оператер. Овим се намећу непотребни трошкови привреди, а сама заштита животне средине је упитна кроз ову одредбу јер не постоји толики број инспектора који може да врши ефикасну контролу оператера постројења, у овом случају произвођача отпада. Додатни трошкови за привреду се огледају кроз таксе за добијање дозвола, као и трошкова плаћања квалификованих лица прописаних Законом.

У члану 28а. предложено је брисање дела става 9. којим је прописано да посредник и трговац отпада треба да буду регистровани за ту делатност, а која није прописана у Агенцији за привредне регистре.

У члану 30. је предложено прецизирање мониторинга.

Предложена је допуна члана 32. којом се усклађују овлашћења инспектора са овлашћењима прописаним Законом о заштити животне средине. До сада Законом о управљању отпадом није било предвиђено да инспектор у случају сумње да је неки отпад опасан има право на узорковање предметног отпада, а што је Законом о заштити животне средине остављено као могућност у циљу спречавања загађења.

Предложеним изменама и допунама Закона, врши се усклађивање са одредбама Закона о планирању и изградњи, те се у члану 34. бришу ставови 2. и 3. који прописују да министарство надлежно за послове заштите животне средине доноси одлуку о локацији за постројење за третман, односно поновно искоришћење и одлагање отпада. Планска документација, а на основу које се доносе Локацијски услови, јесу обавеза министарства надлежног за послове грађевинарства и урбанизма.

У члану 36. су предвиђене измене ради усклађивања са чланом 26. те прецизирање делатности складиштења отпада. У овом члану се предлаже и продужење периода у коме отпад може да се чува на истој локацији до коначног збрињавања, јер се у досадашњој пракси показало да је рок од 12 месеци превише кратак, а да је након истека овог рока отпад најчешће премештан у друга складишта, уместо да се коначно збрине неким од поступака поновног искоришћења или одлагања.

У члану 37. је предложено усаглашавање са чланом 5. став 1. тачка 14) али и поштравање услова за рад мобилних постројења. У досадашњој пракси је вршено и погрешно тумачење Уредбе о листи постројења за које се може захтевати израда студије о процени утицаја, па су мобилна постројења са листе 2. ове уредбе по правилу увек

ослобађана обавезе од израде студије. Тиме је долазило до злоупотреба, али и до великих загађења, јер ова постројења нису имала прописане услове за рад у складу са законом (на пример нису налагани услови за пречишћавање отпадних вода, или емисија у ваздух). Предложеним изменама ће оператери бити у обавези да врше израду Студије за технологију третмана отпадног отпада.

У члану 40. је предложено брисање става 4. који се коси са ставом 1. истог члана, те се биолошки третман овим изменама односи само на третман неопасног биодеградибилног отпада.

У изменама и допунама Закона је предложена комплетна измена члана 41. који се односи на термички третман отпада, чиме се овај члан повезује са чланом 5. као и Директивом о индустријском загађењу, али и са чланом 38. Закона.

Предложене измене у члану 42. се односе на поштравање услова за одлагање отпада на депоније имплементацијом савремених стандарда управљања отпадом који захтевају знатно виши ниво техничких, административних и управљачких капацитета, прописаних изменама и допунама ЕУ Директиве о одлагању отпада на депоније.

У члану 43. су предложене измене ради прецизнијег дефинисања управљања комуналним отпадом који настаје код грађана, како би се одредба ускладила са Законом о комуналним делатностима, али и чланом 5. којим се прописују центри за сакупљање отпада од грађана.

Предложеним изменама и допунама врши се усклађивање члана 59. са чланом 71. закона, јер до сада није прецизно дефинисано да се дозволе издају и за прекогранично кретање отпада. Такође, извршено је издвајање делатности складиштења отпада из делатности третмана отпада.

Предложеним изменама члана 60. прецизирају се надлежности за издавање дозвола, а надлежности се делимично усклађују и повезују са надлежностима за издавање грађевинске дозволе.

У члану 61. су предложене измене комплетног члана, те повезивање и усклађивање са предлозима за члан 26. али и члан 43. предложено је брисање изузетака који су били подложни злоупотребама, посебно када су у питању потврде за складишта капацитета мањих од 2 тоне отпада (није прецизирано коме се могу дати, на који начин, за дневни капацитет од две тоне или годишњи и др).

Предложено је прецизирање захтева за издавање дозвола за управљање отпадом у члану 62. те повезивање овог члана са чланом 33. Закона о управљању отпадом, као и Закона о заштити вода, Закона о заштити ваздуха. Овим чланом се врши и поштравање за одговорна лица која су у вршењу делатности починила кривична дела против животне средине, што се повезује са чланом 63. и предлогом за унапређење процедуре издавања дозвола.

У члану 67. се предлаже повезивање са одредбама Закона о привредним преступима, као и увођење заштитних мера за обављање делатности управљања отпадом у случају одузимања дозволе за рад. Такође, врши се и усаглашавање са одредбама Закона о општем управном поступку којим се предвиђа укидање Решења на захтев странке. Такође, врши се усаглашавање са другим прописима којим се утврђују прекиди обављања делатности и брисање из регистра АПР.

Чланом 68. се предлаже прецизирање обавеза оператера за подношење захтева за измене дозвола за управљање отпадом.

Предложеним изменама и допунама Закона се јасније дефинише делатност сакупљања и транспорта отпада у члану 70. такође, врши се повезивање овог члана са одредбама Закона о превозу у друмском саобраћају, као и Закона о транспорту опасне робе.

Чланом 82. се предлаже повезивање и усклађивање са одредбама Закона о републичким административним таксама, како странке не би долазиле у заблуду када су у питању трошкови издавања решења или других аката.

Предложено је прецизирање и повезивање надлежности инспекције у члану 84. са надлежностима прописаним у члану 60. Како је до сада Град Београд издавао дозволе за управљање опасним отпадом, а није имао надлежност за контролу и надзор, изменом става 5. је дата надлежност градској инспекцији на контролу постројења за које је дозволу издао Град Београд.

Предложеним изменама и допунама Закона се јасније дефинишу чланови 71. и 72. из поглавља које се односи на прекогранично кретање отпада, врши се повезивање ових чланова са одредбама Закона о потврђивању Базелске конвенције о контроли прекограничног кретања опасних отпада и њиховом одлагању („Сл. лист СРЈ - Међународни уговори”, бр. 2/99) по питању спровођења контролних поступака ткзв. нотификационих поступака који има за циљ имплементацију и испуњавање међународних обавеза која су преузета ратификацијом овог закона. Уз захтев за давања одобрења Министарство врши и издавање Дозволе, односно Потврде пријаве за прекогранично кретање отпада, тако да се кроз допуне у члану 72. предложило прецизирање важења одобрења од 36 месеци односно годину дана за прекогранично кретање која су прописана важећим Уредбама о листама отпада. Наведеним Уредбама, планирана вишестратна испорука Извозника која је предмет поступка издавања Дозволе односно Потврде пријаве, може се покренути само уз Обавештење о прекограничном кретању отпада (нотификацијом, Notification document) и Документом о прекограничном кретању отпада (Movement document), који су попуњени у складу са важећим посебним прописом.

Новим чланом 72а) су утврђени услови за прекоранично кретање отпада и прописани обавезни подаци из Дозволе као и друга питања у вези са дозволом у року важења као што су измене дозволе и одузимање дозволе који законом нису били законом прописани.

У члану 72. се предлаже и доношење посебног Правилника којим ће се прописати образац захтева и документација која се подноси уз захтев за издавање дозволе.

Увођењем ових одредби везаних за нотификационе поступке омогућава надлежним органима земаља да имају приступ информацијама које су потребне за процену прихватљивости предложеног кретања отпада, и поступак претходног писаног обавештења (нотификације) и давања одобрења и информација које се односе на поступке прекограничног кретања отпада у оквиру имплементације Базелске конвенције поштујући Европску регулативу о пошљкама отпада (ЕК) бр. 1013/2006.

## **Ефикаснија заштита животне средине уз одрживи привредни развој**

Предложеним изменама и допунама Закона, члан 16. би ближе дефинисао сврху и намену Радног плана постројења за управљање отпадом. Како се показало у досадашњој

практици да Радни план није могао бити квалитетно изведен, на основу постојеће регулативе, а чиме је долазило до проблема оператера који нису знали на који начин да израде овај документ, као и до проблема у администрацији која није имала начин да упуту оператера на јасну одредбу, дошло је до потребе измене члана 16.

Овом изменом ће се израђивати ефикаснија документа која ће послужити за израду дозволе за управљање отпадом. Садржина Радног плана се преузима из Студије о процени утицаја на животну средину, чији је садржај прописан посебним подзаконским актом, а предложене измене ће у великој мери бити усклађене са овим прописима, те олакшати оператерима и израду Радног плана, а и даљи рад.

У члану 26. су предложене измене које се односе конкретно на обавезе произвођача отпада, који би морао да прибави дозволу за складиштење отпада или потврду да му дозвола није потребна. Садашњом одредом је произвођач отпада дакле у обавези да постане оператер постројења за складиштење отпада, а то постројење би обухватало складиштење сопственог отпада који код произвођача настаје. Практично, сваки произвођач отпада би морао да се обрати надлежном органу за добијање одговарајућег акта, сваки произвођач опасног отпада би постао оператер. Овим се намећу непотребни трошкови привреди, а сама заштита животне средине је уитна кроз ову одредбу јер не постоји толики број инспектора који може да врши ефикасну контролу оператера постројења, у овом случају произвођача отпада. Додатни трошкови за привреду се огледају кроз таксе за добијање дозвола, као и трошкова плаћања квалификованих лица прописаних Законом.

Предложеним изменама и допунама Закона јесу минимално извршене измене у члану 39. који прописује физичко-хемијски третман отпада, односно предложено је брисање назива поступака третмана јер се већина односи на третман отпадних вода.

Новим чланом 51а. се предлаже дефинисање управљања отпадном живом и живиним једињењима ради примене одредби Минамата конвенције, и рестрикција које је ЕУ увела и ставила на снагу 2018. године Уредбом ЕУ 2017/852, о ограничењу употребе живе и забрани њеног увоза, извоза. Члан 51а. омогућава прописивање техничких захтева за безбедно, привремено складиштење отпадне живе и производа који садрже живу а постају посебни токови отпада, као и процедуре третмана и трајног одлагања живе и њених једињења.

Новим чланом 58а. се предлаже дефинисање управљања грађевинским отпадом, што ће послужити као основ за доношење Уредбе о управљању грађевинским отпадом. Овим предлогом ће доћи до великог доприноса одрживом развоју у смислу разраде аката којим ће се прописати поновна употреба грађевинског отпада у корисне сврхе.

Новим чланом 58б. се предлаже ближе дефинисање управљања муљем из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода. Разлог за допуну закона овим чланом јесте што у Републици Србији до сада није регулисан начин управљања отпадним муљем из постројења за пречишћавање комуналних или индустријских отпадних вода, а како се планира изградња све већег броја ових постројења, мора се водити рачуна о каснијем збрињавању ове врсте муља.

Чланом 59а. је предложено дефинисање финансијских гаранција, односно успостављен је основ за доношење Уредбе којом би се извршило утврђивање економских инструмената и финансијских механизма у области управљања отпадом, како би се осигурао систем за домаћа и инострана улагања у дугорочно одрживе активности.

**Циљ који се законом постиже**



Општи циљ Републике Србије је да обезбеди систем за примену донетих закона, између осталог и у циљу заштите животне средине, како би се обезбедио бољи квалитет живота људи и заштитила животна средина.

Овакав циљ је могуће спровести једино уз успостављање закона који имплементирају политике о отпаду створених на европском нивоу, а које гарантују реализацију акционих програма и планова у систему управљања отпадом.

Специфични циљеви су они који се односе на унапређење управљања посебним токовима отпада, односно успостављање основа за доношење мера којим се доноси виоски степен заштите животне средине и здравља људи.

Предложена решења израз су и потребе усклађивања са захтевима прописа ЕУ у области управљања отпадом, и то у циљу:

- Транспозиције Оквирне директиве о отпаду

Изменама и допунама дефиниција и термина, усклађивањем захтева за упис у регистар престанка статуса отпада, ближим уређивањем дела који се односи на комунални отпад, додавањем чланова који се односе на отпад од грађења и рушења и отпадни муљ из постројења за пречишћавање отпадних вода, прецизније уређивање планирања и одговорности субјеката управљања отпадом (произвођача, оператера), организације управљања отпадом (сакупљање, транспорт, третман, поновна употреба, рециклажа и одлагање отпада), врши се транспоновање Оквирне директиве о отпаду.

- Отклањања непрецизности и недостатака у транспоновању: Директиве о депонијама  
У делу Закона који се односи на дефиниције одлагања, уређивање несанитарних депонија, мониторинг, као и других захтева, врши се отклањање непрецизности и недостатака у транспоновању Директиве о депонијама.

- отклањања непрецизности и недостатака у транспоновању: Директиве о индустријском загађењу

Законом је прописан термички третман у складу са Директивом о спаљивању отпада која је замењена Директивом о индустријском загађењу, те је неопходно вршење отклањања непрецизности и недостатака.

- транспозиције Уредбе о пошиљкама отпада

Законом је прописано прекогранично кретање отпада које се врши у складу са одредбама Уредбе о пошиљкама отпада, а која се односи и на примену Базелске конвенције, као и других међунаорних прописа. Предложене измене ће унапредити транспозицију Уредбе о пошиљкама отпада.

## **Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?**

Питања која су предмет измена и допуна овог закона су системске природе и њихово решавање је могуће једино законом којим се ова питања уређују.

Материја којом се целовито уређује област планирања, организовања управљања отпадом, издавања дозвола и извештавања у области управљања отпадом не може се такође устројити без постојања законског акта којим се уређују права и обавезе привредних субјеката и других правних лица у области управљања отпадом, од његовог настајања до коначног одлагања, а ради остваривања постављених циљева.

Доношењем Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом уредиће се права и обавезе свих учесника у области управљања отпадом од надлежних органа Републике, јединице локалне самоуправе, привредних субјеката и других правних лица до грађана, ради остваривања постављених циљева, усклађивања са прописима ЕУ и изградње ефикасног система управљања отпадом.

Промена је потребна у предложеном обиму, јер се закон усклађује са Директивом 2008/98/ЕЗ, а с обзиром да је проблем управљања отпадом све присутнији и да неодговорно управљање отпадом у животној средини може да представља ризик по здравље људи, прецизирају се досадашње одредбе које имају за циљ да спрече или смање штетне ефекте отпада на здравље људи и животну средину.

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

С обзиром на материју коју регулише, решења предложена у Закону утицаће највише на администрацију и привреду, али и на све грађане. Тим решењима би требало успоставити бољи и јачи систем управљања отпадом.

Закон ће имати позитиван утицај на:

- 1) држаоца производног остатка – утврђивањем обавезе да, приликом одлучивања о начину поступања, поштује услове и критеријуме прописане у складу са овим законом, укључујући упутства Европске уније о нуспроизводима;
- 2) држаоца отпада – утврђивањем обавезе да спроведе оцену усаглашености са техничке захтеве за поједине врсте отпада које, у складу са прописима Европске уније, престају да буду отпад;
- 3) произвођаче отпада – утврђивањем да немају обавезу прибављања дозволе за складиштење сопственог отпада у складу са Окврином директивом;
- 4) надлежни орган за издавање дозволе – предложеним решењима се јасно олакшава рад посебно у делу издавања дозвола јер се обавезе прецизирају, као и елементи документације која се доставља уз захтев за издавање дозволе;
- 5) надлежне органе – јасно се дефинишу све надлежности свих органа.

Предложеним решењима у закону обезбеђује се одговорност свих горе наведених субјеката у области управљања отпадом.

**Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?**

Питања која су предмет измена и допуна овог закона су системске природе и њихово решавање је могуће једино законом којим се ова питања уређују. То се посебно односи на усклађивање Закона о управљању отпадом у делу који се односи на усклађивање закона са законским решењима садржаним у другим законима и прописима који се односе на техничке захтеве за производе, односно отпад. Наиме, функционисање система финансирања заштите животне средине, самим тим и система накнада у области управљања отпадом, потребно је ускладити са стањем након укидања Фонда. Такође, системско уређивање издавања дозвола за управљање отпадом, односно дозвола за рад постројења за која се издаје интегрисана дозвола, може се само законом уредити и не постоје друге могућности за решавање наведених проблема. Прописивање правног основа за посебне токове отпада, који ће допринети системском унапређењу управљања отпадом, могуће је једино остварити законом којим се ова питања уређују.

**Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?**

Материја којом се целовито уређује област планирања, организовања управљања отпадом, издавања дозвола и извештавања у области управљања отпадом не може се такође устројити без постојања законског акта којим се уређују права и обавезе привредних субјеката и других правних лица у области управљања отпадом, од његовог настајања до коначног одлагања, а ради остваривања постављених циљева.

### **Анализа ефеката на животну средину**

Доношењем измена и допуна Закона, знатно ће се унапредити стање животне средине и здравља људи.

Изменама и допунама члана којим се прописују услови за престанак статуса отпада, уређују се посебни критеријуми којим се спречава загађење животне средине и предвиђа се испуњавање стандарда које прописује Европска Унија за ову материју.

У делу који се односи на израду Радног плана управљања отпадом ближе се дефинишу потребе за спровођење мера којима ће се спречити загађење и којима ће се смањити утицај отпада на животну средину.

Предложеним допунама се уређује и обавеза вршења процене утицаја на животну средину за мобилна постројења у којима се врши третман опасног отпада, чиме се у будуће минимизарју шансе за разне акцидентне ситуације. Такође, за мобилна постројења ће оператери морати да имају и сагласност јединице локалне самоуправе за рад, чиме ће се избећи досадашња злоупотреба ових уређаја, а којима је остављено да могу да врше третман опасног отпада и у стамбеним зонама.

Такође, измене и допуне у погледу уређивања и посебног управљања отпадном живом, отпадом од грађења и рушења, као и отпадним муљем из постројења за пречишћавање отпадних вода, допринеће очувању животне средине и заштити земљишта и вода, најпре јер се овај отпад до сада неконтролисано одлагао на сметлиштима и неадекватним депонијама.

Управљање отпадом ће бити мање штетно по животну средину и из разлога побољшања политике заштите од удеса и уређења питања заштите од пожара.

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

Предвиђеним изменама и допунама Закона су укинута трошкови које су мала и средња предузећа плаћа за издавање потврда о изузимању од обавезе прибављања дозвола, односно укинута су трошкови издавања дозвола малим и средњим предузећима који су произвођачи отпада. Произвођачи отпада су према важећем Закону и обавези да израде извештај о испитивању отпада и чувају га пет година, док је изменама прецизирано да се након пет година прибавља нови извештај, те из наведеног произилази да у овом делу нема додатних трошкова за произвођаче отпада.

Посредници и трговци управљања отпадом ће моћи да се региструју за обављање ове делатности на две године, што ће узрковати додатне трошкове плаћања таксе приликом регистрације која постојећим законом важи пет година. Разлог за скраћење овог рока се огледа у чињеници да посредници и трговци не поседују често адекватне финансијске

гаранције прописане Законом за период од пет година, те њихове финансијске гаранције обухватају краће временске периоде.

Додатни трошкови за израду пројектно-техничке документације за изградњу постројења за управљање отпадом нису предвиђени овим Законом, већ законом којим се прописује планирање и изградња. Додатни трошкови у смислу прибављања решења о употреби објеката и прибављања сагласности на заштиту од пожара су прописани посебним актима, а овим Законом се прецизира да се делатност управљања отпадом може вршити само у објектима који поседују одговарајуће дозволе и сагласности.

**Законом је предвиђено да оператери мобилних постројења морају да прибаве сагласност јединица локалне самоуправе на чијој територији желе да обављају делатност. Међутим, за прибављање те сагласности није предвиђено плаћање таксе и накнаде.**

**Такође, привредни субјекти који врше управљање отпадом од грађења и рушења, као и субјекти који врше управљање отпадним муљем из постројења за пречишћавање отпадних вода неће имати додатне трошкове по основу увођења обавезе управљања отпадом од грађења и рушења и по основу управљања муљем из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода.**

Не постоје додатни трошкови грађанима.

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

Да. Законом би се стимулисао развој предузећа за транспорт отпада и његову претходну припрему. Могућа је појава нових привредних субјеката, као и проширење капацитета постојећих привредних субјеката. Такође, може се очекивати и повећање обима активности акредитованих лабораторија за испитивање и карактеризацију отпада.

Имајући у виду да је један од услова за поступање са производним остацима као са нуспроизводом, постојање тржишта или потражње за таквим материјама или предметима, примена института „престанак статуса отпада” обезбедиће појаву нових привредних субјеката на тржишту који ће испуњеност услова доказивати уговором о продаји нуспроизвода између власника и даљег корисника или стручном анализом којом се доказује да је тржиште за нуспроизвод дугорочно обезбеђено. Поштовање ових критеријума подразумева: постојање купопродајног односа између власника (продавца) и даљег корисника; веродостојну тржишну цену плаћања материјала; постојање спецификација или стандарда трговине. Одредбе које се тичу класификације оператера утицаће на подстицање улагања у систем управљања отпадом као обезбеживање лојалне конкуренције.

Предложена законодавна решења немају негативно дејство на привредне субјекте јер се односе на попуњавање правних празнина, прецизирање одредаба, обезбеђивање континуитета у раду постројења. Такође, предложена законска решења истовремено обезбеђују континуитет у функционисању система финансирања заштите животне средине, укључујући и управљање посебним токовима отпада.

Такође, измене и допуне Закона у области финансирања обезбедиће могућност појаве нових привредних субјеката на тржишту и јачање тржишне конкуренције као и

досадашња примена важећег закона а истовремено пружиће и правну сигурности у погледу примене ЕУ и националних прописа у овој области.

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

Имајући у виду одређена питања која су се појавила у току спровођења важећег закона оцењено је потребним да се иста прецизирају у тексту закона. Нацрт Закона је израђен након предлога и сугестија заинтересованих страна, након више консултативних састанака са оператерима постројења (као и удружењима рециклера), представницима Аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе, представницима Привредне коморе, грађевинске индустрије; за прецизирањем одредаба важећег закона. Имајући у виду обим измена, основана је Радна група за припрему Нацрта измена закона, која је одржала више састанак свих заинтересованих страна. Чланови су били представници министарства, АП Војводина, Министарства финансија, удружења рециклера, представника факултета и заинтересоване јавности.

Измена закона је прошла поступак јавне расправе, која је одржана електронским путем. Предложене измене и допуне Закона су презентоване свој заинтересованој јавности, која је након јавне расправе слала своја мишљења и предлоге.

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

Током примене закона предузеће се постојеће законодавне, управне и управно надзорне, институционално-организационе, техничке-оперативне и економске мере. У конкретном случају реч је о прецизирању одредаба важећег Закона о управљању отпадом у циљу ефикасније имплементације тих одредби.

Само изменом закона могуће је њихово прецизирање и постизање ефикасније имплементације.

### **Анализа управљачких ефеката**

У поступку примене Закона није потребно мењати организациону структуру постојећих органа на државном и локалном нивоу, није потребно мењати број запослених у њима, нити проширивати техничке капацитете.

Након усвајања Закона, потребно је ажурирати постојећа подзаконска акта, те донети следећа подзаконска акта:

- Уредбу о управљању отпадом живом, живиним једињењима и отпадом који садржи живу, њиховом привременом складишту, третману и одлагању;
- Уредбу о начину и поступку управљања отпадом од грађења и рушења;
- Уредбу о начину и поступку управљања муљем из постројења за пречишћавање комуналних отпадних вода;
- Уредбу о врстама финансијских гаранција и еквивалентног осигурања којим се обезбеђује обављање делатности управљања отпадом.