

АНАЛИЗА ЕФЕКТА УРЕДБЕ

Измена Уредбе о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период 2020-2024. има за циљ да унапреди управљање комуналним амбалажним отпадом у Републици Србији и подстакне развој инфраструктуре за одвојено сакупљање амбалажног отпада из домаћинства и сектора услуга (мале трговине и угоститељство).

1. Одређивање проблема који уредба треба да реши

У току раних консултација које је Министарство заштите животне средине у циљу измена [Закону о амбалажи и амбалажном отпаду](#), односно екс пост анализе примене Закона спровело у периоду јун – октобар 2023. године уочено је да Закон и пратећа [Уредба о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период 2020 – 2024.](#) година нису имали очекиване ефекте у смислу раста стопе рециклаже амбалажног отпада у систему јавних комуналних предузећа.

Осам оператера система управљања амбалажним отпадом овлашћено је по Закону о амбалажи и амбалажном отпаду да у име својих клијената, привредних субјеката који на тржиште стављају производе упаковане у амбалажу, обезбеде рециклажу и поновно искоришћење у проценту прописаном Уредбом о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период 2020 – 2024. година и да извести до 31. марта за претходну годину Агенцију за заштиту животне средине о количинама пласираног, рециклираног и поновно искоришћеног отпада. Привредни субјекти који на тржиште стављају амбалажу применом овог Закона ослобођени су плаћање накнаде за амбалажу по [Закону о накнадама о коришћењу јавних добара](#) уколико своје обавезе измирују плаћањем накнаде једном од осам оператера система.

Овлашћени оператери система управљања амбалажним отпадом и година оснивања:

1. СЕКОПАК д.о.о., регистарски број дозволе 001/2, издата 22.05.2020.
2. ЕКОСТАР ПАК д.о.о., регистарски број дозволе 002/2, издата 26.10.2020.
3. ДЕЛТА – ПАК д.о.о., регистарски број дозволе 003/2, издата 03.12.2020.
4. ЦЕНЕКС д.о.о., регистарски број дозволе 004/1, издата 21.04.2017.
5. ТЕХНО ЕКО ПАК д.о.о., регистарски број дозволе 005/1, издата 21.05.2017.
6. ЕКОПАК СИСТЕМ д.о.о., регистарски број дозволе 006/1, издата 28.12.2018.
7. УНИ ЕКО ПАК д.о.о., регистарски број дозволе 007, издата 17.08.2018.
8. ИНТЕРЗЕРО ПАК д.о.о., регистарски број дозволе 008/2, издата 20.03.2023.

Према [Извештају о амбалажи и амбалажном отпаду](#) за 2022.годину 1.918 правних субјеката искористило је могућност коју им пружа Закон о амбалажи и амбалажном отпаду да накнаде за амбалажу плате оператерима система управљања амбалажним отпадом и чак 399.906 тона амбалаже су на тржиште Србије ставили клијенти оператера док је само 1323,5 тона

Улога оператера да је инвестицијама и развојем инфраструктуре за сакупљање амбалажног отпада обезбеде да се амбалажни отпад из индустрије, сектора услуга и домаћинства одвојено сакупља, рециклира или користи за добијање енергије у складу са Уредбом прописаним циљевима, како би Република Србија могла да испуни у будућности ЕУ циљеве за поновно коришћење и рециклажу амбалажног отпада, као и циљеве за рециклажу укупног комуналног отпада и самим тим смањи количину отпада која се одлаже на депонију. У случају да Србија као земља кандидат, постане пуноправан члан Европске уније у случају неиспуњења циљева прописаних ЕУ директиви о амбалажи и амбалажном отпаду ([*The Packaging and Packaging Waste Directive \(PPWD – Directive 94/62/EC\)*](#)) Република Србија би била у обавези да плаћа пенале Унији, а за све количине пластичног отпада које није рециклирала таксу на пластику у висини од 800 евра по тони нерациклираног пластичног отпада [линк](#).

Из тог разлога је Република Србија је [Програм управљања отпадом за период 2022 – 2031. година](#) предвидела амбициозне циљеве, који се осим на комунални отпад односе и на амбалажу која процентуално износи око 70% суве фракције отпада из домаћинства.

5.2. Посебни циљеви

За остваривање општег циља Програма утврђују се следећи посебни циљеви:

Посебан циљ 1: Унапређен систем управљања комуналним отпадом кроз повећану стопу рециклаже, смањено одлагање биоразградивог отпада на депоније и смањено одлагање отпада на несанитарне депоније. За остварење овог посебног циља потребно је остварити следеће:

– повећање стопе рециклаже комуналног отпада на укупних 25% по маси до 2025. године и 35% до 2030. године;

– повећање стопе припреме за поновну употребу и рециклажу комуналног отпада на минимално 55% по тежини до краја 2025. године и минимално 60% по тежини до краја 2030. године;

– смањење одлагања биоразградивог отпада на депоније до 2028. године, на 75% укупне количине биоразградивог отпада створеног 2008. године;

– до краја 2029. године успостављено одвојено сакупљање за папир, метал, пластику, стакло и текстил;

– повећање стопе рециклаже биоотпада на 20% до 2025. године и 40% до 2029. године; – повећање стопе рециклаже папира и картона на 25% до 2025. године и 35% до 2029. године;

– смањење одлагања отпада на несанитарне депоније на 0% до 2034. године.

Да би се ови циљеви испунили Република Србија је покренула инвестициони циклус изградње рециклажних центара/сортирница на регионалним депонијама, као и пројекте развоја примарне сепарације комуналног отпада у домаћинству. Кроз пројекат Одвајамо додељено је јединицама локалне самоуправе које припадају оформљеним и функционалним Регионима за управљање отпадом Дубоко, Срем – Мачва, Пирот, Суботица и Панчево 130.732 посуда за одвојено сакупљање отпада које чине плаве канте од 120 и 240 литара за домаћинство и 1,1м³ контејнери за јавне површине и сакупљање у колективном становању за одвајање пластике, метала, папира и вишеслојне картонске амбалаже (тетрапак), као и жути контејнери од 1,1м³ само за сакупљање стаклене амбалаже. Ове инвестиције нису довољне да се посудама покрије комплетна територија

локалних самоуправа, па самим тим оне генеришу повећане трошкове услед плаћања услуге депоновања мешаног комуналног отпада.

Јединице локалне самоуправе које припадају наведеним регионима су се кроз Упитник изјаснила о потребама за набавком додатне опреме за одвојено сакупљање комуналног отпада, односно амбалаже:

Потребе за опремом комуналних предузећа које припадају Регионима за управљање отпадом:

1. Плаве канте 240 л – 80.064 комада
2. Плави контејнер 1,1м³ - 3.472 комада
3. Жути контејнер 1,1 м³ за стаклену амбалажу – 920 комада
4. Звона за стакло 1,5 м³ – 344 комада

Како би се омогућио даљи развој система примарне и секундарне сепарације отпада у циљу рециклаже Министарство заштите животне средине је анализирано је могућност активнијег укључивања оператера система управљања амбалажним отпадом и резултате њихових досадашњих улагања у развој инфраструктуре за сакупљање амбалажног отпада. На основу података достављених на захтев МЗЖС од стране оператере система констатовано је:

1. Да су од 2010. године од када је Законом о амбалажи и амбалажном отпадом оператерима система дозвољено да наплаћују накнаде за амбалажу и исту улажу у развој одвојеног сакупљања комуналног отпада само два од осам оператера је обезбедило посуде за одвојено сакупљање комуналним предузећима и то:

Пластичне канте 120-360 л – 5.790 комада

Контејнери 600-1100 л – 1.358 комада

Контејнери преко 1100 л – 19 комада

Звона за стакло – 905 комада

Возила – 7 комада

Опрема за балирање – 2 комада

Друга опрема – 63 комада

2. Само два од осам оператера има потписане уговоре са јавним комуналним предузећима.
3. Према подацима достављеним од стране оператера система само 6.754 тона амбалажног отпада је у 2022. години сакупљено од стране комуналних предузећа од укупно 84.786 тона комуналног амбалажног отпада колико су оператери пријавили Агенцији за заштиту животне средине.

Табела ПЗ. Преузете количине комуналног и некомуналног амбалажног отпада

Врсте амбалажног материјала		СЕКОПАК		ЕКОСТАР ПАК		ДЕЛТА-ПАК		ЦЕНЕКС		ТЕХНО ЕКО ПАК		ЕКОПАК СИСТЕМ		УНИ ЕКО ПАК		УКУПНО (t)
		Комунални	Не-комунални	Комунални	Не-комунални	Комунални	Не-комунални	Комунални	Не-комунални	Комунални	Не-комунални	Комунални	Не-комунални	Комунални	Не-комунални	
Пластико	ПЕТ	4994.9	1172.7	3670.5	869.4	1478.8	0.0	313.9	677.7	337.6	0.0	0.0	770.8	74.3	23.5	14384.1
	Друге врсте пластике	14880.4	7333.9	2436.4	3511.0	0.0	2213.9	1888.0	1976.8	0.0	2911.3	0.0	753.4	22.3	479.1	38406.5
	Укупно (15 01 02)	19875.2	8506.6	6106.9	4380.3	1478.8	2213.9	2201.9	2654.6	337.6	2911.3	0.0	1524.3	96.6	502.6	52790.5
Стакло	Укупно (15 01 07)	12993.9	5360.9	6596.4	4413.2	2034.0	0.0	358.7	1952.8	313.9	0.0	0.0	614.2	0.0	187.2	34825.1
Метал	Гвожђе (15 01 04)	124.0	1464.1	861.6	2333.1	0.0	303.0	0.0	2159.1	0.0	156.8	0.0	120.0	0.0	62.0	7583.6
	Алуминијум	20.1	5132.1	633.1	470.1	249.8	0.0	16.3	745.1	105.3	0.0	0.0	85.0	0.0	0.0	7457.0
	Укупно	144.1	6596.2	1494.7	2803.1	249.8	303.0	16.3	2904.2	105.3	156.8	0.0	205.0	0.0	62.0	15040.5
Папир и картон	Укупно (15 01 01)	13973.7	34711.1	14782.0	33405.6	353.6	4328.6	1251.7	7413.2	0.0	6871.8	0.0	3041.3	0.0	2857.2	122989.7
Дрво	Палете (15 01 03)	0.0	8512.2	0.0	7112.6	0.0	5217.3	0.0	4031.0	0.0	3424.1	0.0	1268.6	0.0	422.9	29988.7
	Остало (даске, плута)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	385.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	385.1
	Укупно	0.0	8512.2	0.0	7112.6	0.0	5217.3	0.0	4416.1	0.0	3424.1	0.0	1268.6	0.0	422.9	30373.8
Остало	Текстил (15 01 09)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Керамика	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	Друге врсте амбалаже	21.2	21.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	62.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	105.9
	Укупно	21.2	21.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	62.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	105.9
УКУПНО ПРЕУЗЕТ ОТПАД		47008.1	63708.7	28979.9	52114.8	4116.3	12062.8	3828.5	19403.8	756.8	13363.9	0.0	6653.3	96.6	4031.9	256125.5

То показује да су се финансијска средства уместо за улагања за набавку опреме за одвојено сакупљање комуналног амбалажног отпада у систему комуналних предузећа трошила на откуп од физичких лица, која су комунални амбалажни отпад неовлашћено узимала из посуда комуналног предузећа или физичких лица која су отпад из угоститељских објеката продавала приватним сакупљачима отпада супротно члану 27. [Закон о управљању отпадом](#) који прописује да се промет отпада обавља искључиво између правних лица, односно предузетника уз сву пратећу документацију.

Закључак ове анализе јесте да Закон о амбалажи и амбалажном отпаду и пратећа Уредба о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период 2020.-2024. није прописала јасну и мерљиву обавезу оператерима система управљања амбалажним отпадом да финансијска средства наплаћена на име накнада за амбалажу улажу у развој инфраструктуре за одвојено сакупљање комуналног амбалажног отпада, већ су се ова средства користила за стимулисање сакупљања од стране неформалних сакупљача отпада, чиме су комунална предузећа добила нелојалну конкуренцију. Последица оваквог начина рада јесте да ни после 14 година од када је донет Закон о амбалажи и амбалажном отпаду и примењено начело продужене одговорности произвођача у Србији није развијена инфраструктура за сакупљање комуналног амбалажног отпада, комунална предузећа, односно јединице локалне самоуправе као њихови оснивачи немају економски исплативост да самостално улажу у набавку канти и контејнера за примарну сепарацију комуналног отпада јер им неформални сакупљачи стимулирани финансијским средствима оператера система неовлаштено узимају рециклабилни отпад из канти и контејнера, што све укупно производи трошак Буџету Републике Србије из ког се финансирају пројекти развоја примарне и секундарне сепарације комуналног амбалажног отпада, иако готова сва средства од наплаћене накнаде за амбалажу уместо у Буџету РС завршавају код овлашћених оператера система. Због оваквог стања трпе и сами грађани, јер им није омогућено да учествују у рециклажи амбалажног отпада, односно да свој рециклабилни отпад из свог домаћинства одложе у комуналне контејнере или канте за одвојено сакупљање отпада.

Дугорочна последица оваквог стања била би да Србија након приступања Европској унији плаћа казнене пенале и таксе на нерестирану пластику због немогућности да достигне циљеве за рециклажу амбалаже и комуналног отпада.

2. Циљ који се постиже изменом ове уредбе

Усвајањем овог прописа, односно изменом постојеће Уредбе о утврђивању Плана смањења амбалажног отпада за период 2020-2024. година прописане се обавезан проценат сакупљања амбалаже из комуналног отпада, а за испуњавање ове обавезе признаваће се искључиво количине за које постоји уговор са комуналним предузећем или угоститељским и малим трговинским објектима.

Тиме ће оператери система управљања амбалажним отпадом имати обавезу да улажу у набавку канти и контејнера за одвојено сакупљање отпада, успостављају сарадњу и исплаћују подстицајна средства комуналним предузећима уместо неформалним сакупљачима, као и да склапају уговоре са угоститељским објектима.

Очекивани циљ ове измене је и да се смањи неовлашћено преузимање амбалажног отпада из посуда за комунални отпад како би се сакупљање од стране комуналних предузећа учинили економски одрживијем, као и да се престане са незаконитом праксом откупа отпадне амбалаже из угоститељских објеката путем откупа од физичких лица.

Количине амбалажног отпада за рециклажу које оператери система треба да обезбеде кроз улагања у систем јавних комуналних предузећа према циљевима предложеним изменом Уредбе су значајно ниже од оних које су оператери пријавили Агенцији за животну средину у 2022. години, јер то омогућава постепену трансформацију система и постепену инклузију неформалних сакупљача у легалне токове сакупљања комуналног отпада.

Најважнији циљ који се постиже изменом ове Уредбе јесте да се грађанима Србије омогући да отпадну амбалажу из домаћинства погодну за рециклажу одвајају у за то намењене посуде, а да инвестиције у сакупљачку инфраструктуру уместо Министарства заштите животне средине, ЕУ фондова или локалне самоуправе реализују они који су по Закону о амбалажи и амбалажном отпаду за то и овлашћени – организације продужене одговорности произвођача, односно оператери система управљања амбалажним отпадом како су оне дефинисане у домаћем законодавству.

Извештај о амбалажи и амбалажном отпаду ће бити извор провере остварења циља јер ће се од 2024. године члан 40. став 3. који прописује да је оператер система дужан да пријави Агенцији за заштиту животне средине амбалажни отпад преузет од комуналних предузећа доследно поштовати, што до сада није био случај већ су оператери као комунални амбалажни отпад пријављивали и отпаде из других извора.

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

Разматран је широк спектар могућности за решење проблема, попут забране откупа од неформалних сакупљача отпада, односно забрана доделе подстицајних средстава за отпад преузет од физичких лица, оснивања регулаторног тела за амбалажу, потписивања добровољног споразума којим би се оператери система обавезали на улагања у комунална предузећа, али је процењено да та решења имају ограничене домете, да за поједине треба много више времена за имплементацију јер траже измене Закона о амбалажи и амбалажном отпаду, или могу изазвати социјалне проблеме и отпоре јавности као што би било нагло прекидање праксе откупа од физичких лица, без да се пре тога не израде мере за њихово укључивање у легалне токове отпада.

4. Зашто је измена уредбе најбоље решење проблема?

Држава Србија је своје законодавство у области управљања амбалажом и амбалажним отпадом у великој мери усагласила са законодавством Европске уније још 2009. године када је донет Закон о амбалажи и амбалажном отпаду. ЕУ директива прописују циљеве за рециклажу и поновно искоришћење амбалажног отпада јер сматрају да је то најефикаснији начин да се мери напредак у области управљања амбалажним отпадом, односно смањења депоновања амбалаже. Европска унија такође прописује и обавезе државе чланицама обавезног процента рециклаже комуналног отпада (од кога између између 25 и 30% чини амбалажа), међутим држава Србија није у могућности да ову меру имплементира у своје законодавство јер не постоје тренутно услови за тачно евидентирање количина комуналног отпада који се произведе у локалним самоуправама. Прописивање циљева за рециклажу комуналног амбалажног отпада постиже се делимична имплементација ове мере као подстицај за смањење депоновања комуналног отпада, односно амбалаже која чини значајан његов део, а уз то се обезбеђују средства изван Буџета РС за улагања која су неопходна да би се ови циљеви и достигли. Измена ове Уредбе дакле има вишеструко дејство, а ни једна друга разматрана мера не може да постигне све наведене бенефите – да омогући постепено имплементацију развојем инфраструктуре за сакупљање комуналног амбалажног отпада без трошка за Буџет РС или буџете локалних самоуправа, да допринесе сузбијању сиве економије у области управљања амбалажним отпадом и што је најважније допринесе смањењу комуналног амбалажног отпада који се одлаже на депоније.

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

Решења предложена у Уредби утицаће пре свега на обављање делатности оператера система управљања амбалажним отпадом на начин да ће их условити на сарадњу и улагања у комунална предузећа како би реализовали прописане циљеве.

Прописивање циљева за рециклажу комуналног амбалажног отпада неће имати ефекта на јавне приходе, док ће на расходе утицати само у смислу очекиваних уштеда за набавку наменских посуда за одвојено сакупљање отпада за рециклажу из буџета јединица локалних самоуправа, које су на основу члана 43. Закона о управљању отпадом у обавези, став 1 у обавези да обезбеде селекцију, односно одвојено сакупљање комуналног отпада.

Ова мера ће позитивно утицати на комунална предузећа у Републици Србији која ће добити финансијску подршку за успостављање система одвојеног сакупљања комуналног амбалажног отпада ради рециклаже и поновног искоришћења, локалне самоуправе њихове осниваче које често губитке из пословања, укључујући и губитке проузроковане крађом прифитабилних материјала за рециклажу из посуда комуналних предузећа морају да надокнађују како би уведени системи примарне и секундарне сепрације отпада били одрживи, на Буџет Републике Србије из ког се издвајају средства за набавку посуда и друге сакупљачке опреме намењене одвојеном сакупљању као и на саме грађане.

У првој години примене обавезујућих циљева за рециклажу комуналног амбалажног отпада прикупљеног од стране комуналних предузећа се не очекује значајан утицај на неформалне сакупљаче отпада с обзиром да су циљеви ниско постављени, али

с обзиром да је планирано да они из године у годину расту Министарство заштите животне средине је обезбедило у сарадњи са УНДП-ијем и Задругом неформалних сакупљача Конект Клин Рома груп (www.ccrgr.rs) да се најкасније до средине 2024. године изради Мапа пута за инклузију неформалних сакупљача отпада и дефинишу програми мера са циљем њиховог укључивања у легалне токове сакупљања отпада.

Јединице локалне самоуправе у систему регионалних центара за управљање комуналним отпадом ће улагањима оператера система у инфраструктуру за одвојено сакупљање умањити трошкове депоновања имајући у виду да регионални центри одвојено сакупљен отпад за рециклажу не наплаћују јавним комуналним предузећима, односно ЈЛС као оснивачима.

Имајући у виду да је амбалажа сакупљена кроз наменске канте за одвојено сакупљање комуналног отпада бољег квалитета у односу на отпад који се вади из комуналних канти за мешани отпад или са депонија бенефит од ове измене прописа имаће и индустрија рециклаже у Србији – пре свега рециклери картона и пластике у смислу мањих трошкова прераде отпада бољег квалитета.

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

Ова уредба не изазива додатне трошкове у односу на трошкове на које су произвођачи, узвозници и дистрибутери и до сада плаћали на име накнада за амбалажу оператерима система, само омогућава ефикасније утрошак ових средстава односно другачији прерасподелу прихода у корист комуналних предузећа. Како би се избегли додатни трошкови због увођења циљева за рециклажу комуналног амбалажног отпада у 2024. години, изменом Уредбе је смањен општи циљ за рециклажу, па су укупне количине амбалажног отпада које оператери система треба да сакупе у 2024. години за 2% мање.

Предложена промена неће изазвати додатне трошкове грађанима.

7. Да ли позитивни ефекти доношења уредбе оправдавају трошкове њене примене?

Позитивни ефекти доношења уредбе нису условљени повећањем трошкова привредних субјеката обвезника по Закону о амбалажи и амбалажном отпаду.

Оправданост измене Уредбе огледа се у њеном позитивном утицају на животну средину у смислу смањења депоновања комуналног отпада, емисија гасова стаклене баште као последице распадања отпада на депонијама или његовог неконтролисаног сагоревања, унапређења комуналне хигијене и обезбеђивања управљања амбалажним отпадом у складу са законом што подразумева прописно одлагање у наменске посуде за рециклабилни отпад, транспорт возилима лиценцираним за превоз отпада, третман и рециклажа отпада, односно његово претварање у нови производ у складу са најбољим ЕУ праксама циркуларне економије за приближно:

- 128.000 тона картонског комуналног амбалажног отпада;
- 7.800 тона пластичног комуналног амбалажног отпада;
- 11.000 тона стакленог комуналног амбалажног отпада;
- 195 тона металног комуналног амбалажног отпада.

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

Уредба омогућава заштиту конкурентности оператера који су и до сада имали, улагања у комунална предузећа у односу на оне који нису улагали на овај начин средстава од наплаћене накнаде за амбалажу, успоставља једнака и фер правила пословања за све оператере система управљања амбалажним отпадом и стимулише укључивање већег броја комуналних предузећа и малих привредних субјеката – трговина и угоститељских објеката у систем него што је то до сада био случај.

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

Током јавних консултација и више одржаних састанака у просторијама удружења организација продужене одговорности произвођача УПОП и Министарства заштите животне средине сви оператери система су имали прилику да изнесу своје ставове о овој Уредби, на основу њихових захтева урађене су и корекције предложених циљева у односу на првобитни предлог, комунална предузећа која су укључена у регионалне системе управљања комуналним отпадом су се путем упитника изјашњавала о потребама за додатним улагањима у одвојено сакупљање комуналног отпада и њихови захтеви су у писменој форми достављени оператерима система управљања амбалажним отпадом.

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

Нису предвиђене посебне мере како би се остварило оно што се доношењем уредбе намерава.

Примена уредбе ће се контролисати инспекцијским надзором односно провером докумената о кретању отпада од стране инспекције за животну средину, а који су оператерима система основ за исплату подстицајних средстава.