

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Одређивање проблема које закон треба да реши

Стање правне уређености у примени Закона о управљању отпадом указује на потребу прецизирања и постизања боље међусобне усаглашености појединих одредби закона, у погледу материјално-правних решења важећег закона и његове примене у пракси, као и постизања ефикасније заштите животне средине уз одрживи привредни развој.

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 и 14/16).

Предложеним изменама и допунама врши се међусобно усклађивање и повезивање одредби ради ефикасније имплементације, и то члана 38. став 9. и члана 71. став 4. и став 5. Закона о управљању отпадом, у погледу дозвољеног увоза неопасног отпада ради третмана, односно поновног искоришћења, и забране увоза отпада ради искоришћења у енергетске сврхе.

У складу са постојећим чланом 71. став 4. Закона о управљању отпадом неопасан отпад се може увозити ради третмана односно поновног искоришћења под условом да постоји постројење за третман односно поновно искоришћење тог отпада. Међутим, у складу са ставом 5. истог члана забрањен је увоз отпада ради одлагања и искоришћења у енергетске сврхе у складу са овим законом.

Такође, постојећим чланом 71. став 5. важећег Закона о управљању отпадом, прописана је забрана увоза отпада ради искоришћења у енергетске сврхе, док је чланом 38. став 9. прописано да одређена постројења могу поновно искористити увезен неопасан отпад за сопствене потребе.

У важећем члану 38. став 9. Закона о управљању отпадом је била недовољно јасно прописана врста постројења која могу поновно искористити увезен неопасан отпад за сопствене потребе.

Овим изменама и допунама Закона о управљању отпадом отклонила би се недовољна усклађеност неведених одредби и олакшала имплементација прописа.

У том смислу, предложеним изменама и допунама предвиђено је прецизирање члана 38. став 9. Закона о управљању отпадом у погледу постројења која у обављању своје делатности врше ко-инсинерацију отпада, а за која се издаје интегрисана дозвола, да могу поновно да искористе отпад као основно или додатно гориво ради добијања материјалних производа, у складу са дозволом надлежног органа, на основу овог закона и прописа којима се уређује интегрисано спречавање и контрола загађивања животне средине.

Предложеним изменама и допунама постојећег закона предвиђена је измена става 5. члана 71. тако да се постојећа формулација мења и гласи: „Забрањен је увоз отпада ради инсинерације, ко-инсинерације и одлагања.” Ова

измена је предложена ради прецизног усклађивања са значењем израза из члана 5. постојећег Закона о управљању отпадом.

Такође, ради међусобног усклађивања и повезивања одредби и ефикасније имплементације, и то члана 38. став 9. и члана 71. Закона о управљању отпадом, предложено је да се после става 5. дода нов став 6. који гласи: „Изузетно од става 5. дозвољен је увоз неопасног отпада ради поновног искоришћења за сопствене потребе у постројењима која у обављању своје делатности врше ко-инсинерацију отпада из члана 38. став 9, у складу са овим законом.”

Ефикаснија заштита животне средине уз одрживи привредни развој

Према одредби члана 5. тачка 21) Закона о управљању отпадом дефинисано је поновно искоришћење отпада: „Поновно искоришћење отпада је свака операција чији је главни резултат употреба отпада у корисне сврхе када отпад замењује друге материјале које би иначе требало употребити за ту сврху или отпад који се припрема како би испунио ту сврху, у постројењу или шире у привредним делатностима (Р листа представља неисцрпну листу операција поновног искоришћења).”

Према одредби члана 5. тачка 32) дефинисана је ко-инсинерација (су-спаљивање): „Ко-инсинерација (су-спаљивање) је термички третман отпада у стационарном или мобилном постројењу чија је примарна улога производња енергије или материјалних производа и који користи отпад као основно или додатно гориво или у којем се отпад термички третира ради одлагања.”

Наведене дефиниције су усклађене са Оквирном директивом о отпаду 2008/98/ЕЦ. У складу са Анексом II Директиве дефинисане су операције поновног искоришћења – Р операције у члану 5. и Прилогу 6. Правилника о категоријама, испитивању и класификацији отпада У складу са овим правилником за потребе одређивања Р операције код третмана отпада у постројењима која обављају делатност поновног искоришћења релевантна је операција Р1- Коришћење отпада првенствено као горива или другог средства за производњу енергије.

У пракси држава чланица ЕУ и према анализама и тумачењима примене Р операција код увоза неопасног отпада ради поновног искоришћења (ко-инсинерација) основна карактеристика операције искоришћења отпада (Р1) је да је њен главни циљ да се отпад корисно употреби као замена за други материјал који би се морао користити у ту сврху, чиме се чувају природни ресурси, што је прописано чланом 5. тачка 21) Закона о управљању отпадом.

Начелом хијерархије управљања отпадом (члан 6. ст. 1. и 4. Закона) је прописано да се у примени начела хијерархије управљања отпадом узимају посебно у обзир и принцип одрживости, као и заштите ресурса.

Главни циљ поновног искоришћења отпада, у светлу принципа очувања ресурса, јесте употреба отпада у корисне сврхе када отпад замењује друге материјале које би иначе требало употребити за ту сврху и практично значи искоришћење отпада као замене за други материјал из природе који би се иначе морао користити у ту сврху, чиме се истовремено чувају природни ресурси

земље. У овом случају се ради о очувању енергетских ресурса Србије, који су необновљиви и далеко скупљи, па самим тим коришћење неопасног отпада као енергента доприноси уштеди, као и смањењу производних трошкова индустрије, и повећању конкурентности на тржишту производа.

Овај принцип искоришћења отпада као замене за други материјал из природе који би се морао користити у ту сврху представља један од принципа одрживог развоја и циркуларне економије која подразумева враћање отпада у животни циклус, односно добијање ресурса из отпада уз истовремено смање загађења животне средине. Принцип циркуларне економије представља велику развојну шансу за Србију. То је концепт одрживог привредног развоја који обезбеђује растући тренд привредних активности на бази потреба савременог друштва, а који истовремено узима у обзир одрживост ресурса њиховом поновном употребом и очување животног простора. Веома значајно средство за остварење стратешких циљева одрживе политике у области циркуларне економије је заштита ресурса и искоришћење отпада као ресурса. У том контексту, овај принцип циркуларне економије требало би да постане потпуно транспарентан, усаглашен са директивама ЕУ и једна од покретачких снага развоја домаће привреде.

Од постојећих постројења на територији Републике Србије, а за која се издаје интегрисана дозвола, услове за добијање дозволе за ко-инсинерацију отпада, ради добијања материјалних производа, има око 20 постројења, која имају капацитете и могућности, углавном из индустрије грађевинских производа.

До сада су издате само две интегрисане дозволе од стране надлежног органа за два постројења у складу са којима могу поновно да искористе отпад као основно или додатно гориво ко-инсинерацијом ради добијања материјалних производа.

У овом тренутку могућност употребе (искоришћења) отпада као алтернативног горива достиже и до 40% појединачно у постројењима која тренутно поседују дозволу за ко-инсинерацију, али се тренутно у пракси користи далеко мањи проценат (пример: 19,3% искоришћеног отпада у ове сврхе у два постојећа постројења, у 2014. години).

Из свега наведеног произлази потреба за изменама одредаба закона како је предложено.

Циљ који се законом постиже

Предложеним прецизирањем одредби омогућава се изузетно увоз неопасног отпада за сопствене потребе, само за постројења која у обављању своје делатности врше ко-инсинерацију отпада, а за која се издаје интегрисана дозвола, да могу поновно да искористе отпад као основно или додатно гориво ради добијања материјалних производа.

Без предложеног прецизирања одредби ово ограничење не би било могуће спровести што би значајно угрозило конкурентност, а тиме и одрживост домаћих привредних субјеката, који користе отпад као основно или додатно гориво ради добијања материјалних производа.

Значај процеса ко-инсинерације, односно поновног искоришћења отпада

као сировине и/или као извора енергије, којим се замењују природне минералне сировине и фосилна горива у индустријским процесима у развијеним земљама веома је велики и додатно расте.

Тако се, на пример, процес ко-инсинерације, примењује у готово свим фабрикама цемента у свету, при чему је проценат замене необновљивих извора енергије у појединим фабрикама већи од 80%. Преглед просечног степена супституције фосилних горива по земљама за које су јавно доступни подаци приказан је у наредној табели.

Учешће алтернативних горива у укупној потрошњи топлотне енергије, у %

Земља	2006.	2011.	2014.
Немачка	40,0	48,7	44,9
Република Чешка	34,6	30,8	38,8
Пољска	18,4	33,2	34,8
Србија	2,6	10,5	19,3
Индија	0,1	0,4	2,3

Извор: <http://www.wbcscement.org/index.php/key-issues/climate-protection/GNR-database>

Међутим, тржиште отпада у Србији још увек није у могућности да обезбеди сигурне и стабилне количине отпада неопходне за већи степен замене фосилних горива.

У суседним земљама постоји знатно више избора у коришћењу битно трошковно-ефикаснијих алтернативних горива и то са целокупног тржишта ЕУ, што све привредне субјекте којима трошкова ефикасност зависи од ко-инсинерације, ставља у веома неповољан конкурентски положај, и битно угрожава одрживост пословања.

Успешно спровођење ових одредби би истовремено погодовало испуњењу најмање три циља у области заштите животне средине: 1) заштита природних ресурса; 2) смањење штетних емисија CO₂ у ваздух које настају током производних процеса; и 3) стварање подстицаја за унапређење домаћег тржишта отпада.

Такође један од основних циљева предложених решења је стварање правних претпоставки за спровођење одредби којим се омогућава очување конкурентности домаће индустрије, а тиме и запослености и пореских прихода које она генерише.

Могућност коришћења отпада као алтернативног горива и евентуалног увоза отпада у ту сврху довело би до смањења трошкова производње, самим тим и до смањења цене производа и до повећања конкурентности на тржишту, што би био значајан подстицај за нова привредна улагања у Републици Србији и стварање нових привредних субјеката.

Оваквим предложеним решењем обезбеђује се заштита природних ресурса и коришћење отпада као исплативијег ресурса, за производњу материјалног производа. Предложене измене су у складу са принципом

циркуларне економије и одрживог развоја, чиме се остварују предуслови и за отварање нових радних места.

Одрживо управљање отпадом значи ефикасније коришћење ресурса, смањење количине отпада и поступање са њим на начин који доприноси циљевима одрживог развоја.

Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

На основу опсежних истраживања може се констатовати да привредни субјекти којима трошкова ефикасност (трошкови производње) зависи од ко-инсинерације нису у могућности да на тржишту Републике Србије обезбеде сталне и стабилне изворе алтернативног горива што је неопходан услов за постизање доброг искоришћења расположиве енергије. Постројења у Србији, која у обављању своје делатности врше ко-инсинерацију отпада као основног или додатног гориво ради добијања материјалних производа, користе пре свега индустријски и сортирани комунални отпад, али и отпадна уља, биомасу, угљену прашину, остатке из рециклаже ауто гума, односно користе отпадне гуме које настају из различитих видова транспорта и гумени текстилни остатак који настаје у рециклажној индустрији отпадних гума, итд. Тржиште Србије генерише одређене количине појединих врста отпада који се могу употребити као алтернативно гориво у процесу ко-инсинерације, међутим за неке од њих је, услед недостатка на домаћем тржишту, потребно законодавно дозволити увоз неопасног отпада за предметне сврхе, као тренутно једино друго могуће решење проблема.

Зашто је доношење закона најбоље решење проблема?

У конкретном случају реч је о прецизирању одредаба важећег Закона о управљању отпадом ("Службени гласник РС", бр. 36/09, 88/10 и 14/16) и ефикасније имплементације тих одредби. Ова материја је и раније била предмет законског регулисања, стога је усклађивање одредби закона која се на њу односе најбоље решење. Само изменом закона могуће је њихово прецизирање и постизање ефикасније имплементације.

На кога ће и како утицати решења предложена у закону?

Спровођење предложених решења имало би позитиван утицај на привредне субјекте у Србији који имају постројења која у обављању своје делатности врше или имају капацитете и могућности да врше ко-инсинерацију отпада, а за која се издаје интегрисана дозвола, и која могу поновно да искористе отпад као основно или додатно гориво ради добијања материјалних производа, на животну средину и на платни биланс земље.

Такође се ради и на очувању енергетских ресурса Србије, који су необновљиви и далеко скупљи, па самим тим коришћење неопасног отпада као енергента доприноси уштеди, као и смањењу производних трошкова индустрије,

и повећању конкурентности на тржишту производа.

Надаље, употреба алтернативног горива значајно утиче на смањени одлив новчаних средстава из Србије, јер је цена овог горива далеко мања него што је цена фосилних горива која се увозе, на пример каменог угља и петрол-кокса.

Повећање учешћа алтернативних горива у процесу производње материјалних производа ће довести до смањења емисије CO₂, услед смањене употребе фосилних горива.

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

Нема додатних трошкова.

Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?

Да.

- смањује се увоз висококалоричних фосилних горива и смањени одлив новчаних средстава из Србије;
- смањује се потрошња необновљивих енергетских ресурса Србије;
- смањује се употреба фосилних горива, а самим тим значајно смањује емисија гасова са ефектом стаклене баште;
- отпадом се управља на сигуран, безбедан и одржив начин;
- отвара се могућност за успостављање нових радних места на локалном и регионалном нивоу;

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.

Увоз отпада захтева додатно ангажовање привредних субјеката који врше транспорт, чиме се стичу услови за отварање нових радних места у овој области. Привредна друштва која пружају услуге логистике (утовар, истовар, дистрибуцију) биће ангажоване у великој мери, тако да се и у овом делу може очекивати ангажовање радне снаге и отварање нових радних места. 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.

Такође смањењем производних трошкова индустрије се смањује цена производа и повећава конкурентност на тржишту производа, што отвара могућност и повољни привредни амбијент за нова страна улагања и појаву нових привредних субјеката, посебно имајући у виду законско решење које предвиђа и могућност увоза неопасног отпада ради поновног искоришћења за сопствене потребе.

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

Имајући у виду да није реч о закону којим се битно мења уређење неког питања нити је реч о новом системском закону, већ је реч о измени закона у мањем обиму, односно о прецизирању два члана закона, у складу са чланом 41. Пословника Владе Републике Србије (“Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), јавна расправа није одржана.

У току припреме измена и допуна предметног закона, представници Привредне коморе Србије, Центра за заштиту животне средине и циркуларну економију, су испред својих чланица заједно са експертским тимовима одговорним за технолошке процесе и животну средину, размењивали информације, европске праксе и искуства и заједно оценили да ће предстојеће промене значити и имати позитиван утицај на конкурентност индустрије и животну средину у Србији.

Привредна комора Србије је спровела процес консултација са својим чланицама по питању Нацрта закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом. Чланице Привредне коморе Србије су сагласне са предложеним изменама предметног закона чији је предлагач Министарство пољопривреде и заштите животне средине. Констатовано је да би измена закона допринела смањењу емисије CO₂ због смањене употребе фосилних горива, као и већој конкурентности, стабилности и предвидивости пословања индустрије у Србији.

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 (“Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10 и 14/16) у циљу ефикасније имплементације тих одредби. Само изменом закона могуће је њихово прецизирање и постизање ефикасније имплементације.

Република Србија је прописима у области управљања отпадом препознала процес поновног искоришћења отпада, укључујући и ко-инсинерацију истог, као једно од решења за управљање отпадом на одржив начин.

Република Србија ће на овај начин подстаћи примарну селекцију отпада и припрему истог ради искоришћења као основног или додатног горива ради добијања материјалних производа, чиме ће се постаћи и конкуренција а све у циљу обезбеђивања привредним субјектима сигурних и стабилних извора отпада на тржишту Републике Србије.