

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА

### - За закон о изменам 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.

#### *Правне празнине*

1. У Закону о управљању отпадом (у даљем тексту: Закон) постоје одређене *правне празнине због неусклађености са захтевима Директиве 2008/98 о управљању отпадом* (дефинисање нових појмова као што су посредник управљања отпадом, трговац отпадом, припрема за поновну употребу, и др., начела управљања отпадом, нуспроизвод, 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, посебно имајући у виду скрининг процес спроведен 2014. године за Поглавље 27.

2. У делу важећег Закона који се односи на *издавање и врсте дозвола* – уочена је *правна празнина и потреба прецизирања одредаба* у погледу правног регулисања рада нових постројења у области управљања отпадом која подлежу издавању интегрисане дозволе и то за време трајања њиховог пробног рада, односно за период од 240 дана по завршетку пробног рада, што представља крајњи рок за коначно издавање ИППС дозвола, а у складу са Законом о интегралном спречавању и контроли загађивања. Према важећем решењу Закона о управљању отпадом, дозволе за управљање отпадом издају се само за обављање активности које не подлежу издавању интегрисане дозволе, као и за рад постојећих постројења у области управљања отпадом која подлежу издавању интегрисане дозволе до њеног издавања.

Уочена је се правна празнина у погледу непокривености рада нових ИПРС постројења у области управљања отпадом дозволама за управљање отпадом, за време трајања њиховог пробног рада, односно до добијања интегрисане дозволе.

На основу Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања и Уредбе о утврђивању Програма динамике подношења захтева за издавање интегрисане дозволе предвиђени су *рокови* у оквиру који се подnose захтеви за издавање интегрисане дозволе по врстама активности постојећих постројења (од новембра 2009. до марта 2014. године), односно према врсти индустрије.

Према *Прелиминарној листи* постојећих постројења из 2014. године за која се издају интегрисане дозволе у Републици Србијије 174 постојећих постројења, и то:- енергетски сектор – 29 постројења; производња и прерада метала – 22

постројења; минерална индустрија -34 постројења; хемијска индустрија -19 постројења; управљање отпадом – 4 постројења; остале активности – 66 постројења. Листа постојећих постројења је урађена на основу Закона о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине и Уредбе о врстама активности и постројења за које се издаје интегрисана дозвола („Службенигласник РС”, број 84/05). У току 2015. године оквиру ревидирана је листа ових постројења тако да је укупан број ових постројења је 198. Укупно је поднето 158 захтева за издавање дозволе, *издатоје 13 интегрисаних дозвола* од којих су осам издате за постојећа постројења, а пет за нова постројења.

Имајући у виду велики број постојећих постројења за која се издаје интегрисана дозвола, као и важеће решење по којем се дозволе за управљање отпадом на основу Закона о управљању отпадом издају само за обављање активности које не подлежу издавању интегрисане дозволе, као и за рад постојећих постројења у области управљања отпадом која подлежу издавању интегрисане дозволе, уочава се празнина у погледу непокривености нових ИПРС постројења у области управљања отпадом дозволама за управљање отпадом, за време трајања пробног рада, до добијања интегрисане дозволе. Наведена правна празнина била би попуњена прописивањем да се дозвола за сакупљање, складиштење и третман отпада може издати и за период краћи од десет година како за постројења која не подлежу интегрисаној дозволи тако и постојећа и нова постројења која подлжу интегрисаној дозволи, за време трајања пробног рада, односно за период до 240 дана по завршетку пробног рада.

3. У погледу дела закона који се односи *на дозволе*, у пракси је уочено постојање правне празнине у погледу *преносивости дозволе* за управљање отпадом. Наиме, у пракси је било случајева у којима једна фирма оснива једну или више "нових фирми", при чему и она наставља да егзистира као привредни субјект. У таквим случајевима матично предузеће, собзиром да преносивос/непреносивост дозволе за управљање отпадом није правно регулисана важећим Законом, сматра да је самим оснивањем "нове фирме" и сама дозвола за управљање отпадом пренета на ту фирму, независно од тога шта је од опреме и средстава прописаних у дозволи као услов за управљање том врстом отпада, заиста и пренето на ту "нову фирму". У пракси, инспекцијским контролом у оваквим случајевима, утврђено је да та нова фирма нема опрему ни средства која испуњавају услове из дозволе.

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

1. 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 са становишта планирања простора, односно генералног опредељења у погледу будуће намене, уређења и коришћења простора (нпр. на територији града Београда).

2. 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.

С обзиром да је ступањем на снагу Закона о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине престао са радом Фонд за заштиту животне

средине, одредбе чл. 79. 80. и 81. Закона о управљању отпадом, у погледу коришћења наменских средстава преко Фонда за заштиту животне средине, постале су неприменљиве. Предложеним решењима садржаним у изменама и допунама закона којим се уређује заштита животне средине као системског закона, предвиђено је да се средства остварена од ове накнаде, користе преко Зеленог фонда Републике Србије, као органа у саставу министарства који обавља послове финансирања заштите животне средине. Предложеним законским решењима извршено је усклађивање са фактичким стањем.

Законом о управљању отпадом прописан је и инспекцијски надзор над применом ових одредаба као и казнене одредбе за невођење евиденције и недостављање годишњег извештаја Агенцији. Осим тога, сврха свих података који се на основу ових одредаба достављају Агенцији није само остваривање и спровођење система финансирања управљања отпадом, већ и израда годишњих извештаја о стању животне средине, који су значајни са аспекта праћења стања животне средине, утврђивања и праћења стања имплементације, одређивања правца деловања у циљу унапређења заштите животне средине али и усклађивања прописа у овој области.

### ***Међусобна неусаглашеност одредаба важећег закона***

1. У делу Закона који се односи на дефинисање појма *мобилног постројења* за управљање отпадом (члан 5. став 1. тачка 14)) и дела који се односи на издавање дозволе за мобилна постројења (члан 37. став 4) – уочена је међусобна неусаглашеност ових одредаба, али и проблем неефикасне примене у пракси. Мобилно постројење је дефинисано као постројење за искоришћење или третман отпада на локацији на којој отпад настаје. Дозволу за рад мобилног постројења, односно третман отпада на локацији на којој отпад настаје, прописано је да издаје министарство надлежно за послове заштите животне средине. Издатом дозволом за рад мобилног постројења већ је одређена и његова локација (локација на којој отпад настаје, односно већ је урбанистички односно локацијски дефинисан просторна коме се налази постројење/објекти у виду генератора отпада и прибављена грађевинска и употребна дозвола за постројење/објекте) тако да јединица локалне самоуправе нема могућности да разматра и одлучује о истом више пута у току поступка. Узевши у обзир претходно неопходно је ревидирати став 4. и став 5., члана 37. важећег Закона.

### ***Недостаци и непрецизности***

1. У делу Закона који се односи на *управљање отпадом из објеката у којима се обавља здравствена заштита и фармацеутским отпадом* (члан 56.) уочени су следећи недостаци примене постојећих одредаба код којих постоји потреба разматрања њихових измена и допуна:

- *недовољно јасно дефинисан појам медицинског отпада, неопасног и опасног отпада медицинског и фармацеутског отпада* – потребно јасније дефинисање у циљу контролисаног праћења кретања свих поткатегорија медицинског отпада, који пре свега подразумева податке о месту њиховог настанка, укључујући и фармацеутски отпад;

- *Законом није прописано управљање медицинским отпадом у кућним условима* што има за последицу да се ова врста отпада најчешће може наћи у кућном односно комуналном отпаду у домаћинствима – потребно је размотрити прописивање услова за преузимање, третман, безбедно одлагање

отпада који је настао обављањем кућне неге и осталих сличних активности у којима настаје медицински отпад, од стране лица које обавља ту делатност и које обезбеђује његов третман или безбедно одлагање о сопственом трошку.

- *недовољно прецизно дефинисан начин финансирања управљања медицинским и фармацеутским отпадом* у пракси може узроковати негативно дејство на здравље и безбедност здравствених радника, пацијената, људи уопште и негативних утицаја на животну средину У пракси није забележен напредак у имплементацији ових одредаба у погледу *реализацији обавеза апотека* – зато је потребно размотрити прецизирање обавеза апотека које су основане као здравствене установе, као и апотека основане као приватна пракса у погледу преузимања фармацеутског отпада, вођења евиденције, обезбеђење простора за бесплатно сакупљање неупотребљених лекова од грађана и осталих обавеза у поступку управљања отпадом, али и *разграничење са обавезом постављања самог контејнера* за сакупљање фармацеутског отпада коју треба да има лице које врши сакупљање, транспорт, складиштење, третман или извоз фармацеутског отпада и које има дозволу у складу са овим законом;

- *нејасно регулисање обавеза апотека* у прикупљању фармацеутског отпада од грађана и његовог враћа произвођачу, увознику или дистрибутеру, без навођења које су у том случају њихове обавезе у области управљања отпадом (сакупљање, транспорт и складиштење) – у пракси је довело до немогућности функционисања система управљања и збрињавања лекова са истеклим роком трајања од грађана.

2. Чланом 62. Закона, прописана је садржина захтева и документација која се доставља уз захтев за издавање дозволе. Члан 7. Директиве 1999/31/ЕЦ о одлагању отпада на депоније, предвиђа детаљније минимум специфичнијих података које посебно треба да *садржи захтев за добијање дозволе за одлагање отпада* на депоније, док члан 8. тачка iv) Директиве предвиђа и подношење финансијске гаранције уз захтев за издавање дозволе која ће се односити посебно на затварања депоније и њено одржавање након затварања. Потребно је да се у важећем Закону прецизира садржина захтева за издавање дозволе за одлагање отпада на депонији и документација коју је потребно доставити узтај захтев, због специфичности ове дозволе, као и да се прецизније одреди *финансијска гаранција* која се односи на депоновање, а све у складу са решењима из Директиве. У складу са *Директивом 2000/76 о инсинерацији отпада* неопходно је *прецизирати садржину захтева за инсинерацију отпада*. Неопходно је прецизирати и допунити садржину дозволе за депоновање и инсинерацију отпада у складу са наведеним директивама (члан 66. Закона).

3. У примени важећих одредаба о *извештавању* (члан 75. став 1. ) уочен је недостатак одредаба у овој области јер одредбе *не прецизирају одсуство обавезе великих загађивача да достављају извештаје и према Правилнику о обрасцу дневне евиденције и годишњег извештаја о отпаду* – наиме, велики загађивачи, предузећа извештавање врше у складу са ПРТР Протоколом према Правилнику о методологији за израду националног и локалног регистра извора загађења, као и методологији за врсте, начине и рокове прикупљања података, док Правилник о обрасцу дневне евиденције и годишњег извештаја о отпаду регулише извештавање свих субјеката који нису у обавези да достављају извештај у складу са са ПРТР Протоколом.

4. У пракси, на основу прописане обавезе *достављања података о комуналном отпаду* која је прописана чланом 75. став 5. важећег Закона, предузећа и даље шаљу податке на основу "процене", иако је *Правилником о*

методологији за прикупљање података о саставу и количинама комуналног отпада на територији јединице локалне самоуправе прецизирана методологија прикупљања података, што утиче на квалитет достављених података - зато је потребно јачање сарадње између инспекције заштите животне средине и комуналне инспекције у овој области. Имајући у виду законску обавезу јединица локалне самоуправе да доставе евиденцију неуређених депонија, достављање комплетних и тачних података података захтева прописивање методологије за прикупљање података о неуређеним депонијама на територији јединице локалне самоуправе.

5. У примени дела важећег Закона који се односи на *извештавање о производима који постају посебни токови отпада* постоји проблем неиспуњавања прописане законске обавезе од стране увозника и произвођача – ово има негативну последицу на наплату накнаде, стога је потребно предвидети решења која би отклонила овај проблем прописивањем методологије за прикупљање података о производима који након употребе постају посебни токови отпад, увођењем и електронског документа о кретању опасног отпада, укључујући посебне токове отпада, чиме би се олакшало праћење свих токова отпада.

6. Примена *одредаба о информисању* у пракси је показала недостатак због недовољне информисаности предузећа о постојању обавеза извештавања, недовољне обучености у погледу попуњавања образаца о извештавању, што има за последицу недостављање или достављање погрешно попуњених образаца - потребно је ревидирати одредбе о извештавању прописивањем методологије којом би се олакшало попуњавање и достављање података о отпаду.

7. Регулисањем тренутне ситуације на напред предложени начин решило би се неколико важних проблема: немогућност јединственог уноса података у информациони систем; немогућност даљег прецизног прорачуна на нивоу Републике Србије; немогућност добијања релевантних прецизних података; немогућност правовремене наплате накнада.

#### **Циљ који се законом постиже**

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

- **транспозиције** Оквирне директиве о отпаду 2008/98/ ЕС и РСВ и РСТ Директиве 96/59/ЕС

Пропис ЕУ	Процент сагле- шености	Датум транспозиције
Оквирна директива о отпаду 2008/98	56%	2016-2018
РСВ и РСТ Директива 96/59/ЕС	75%	2016-2018

- **отклањања непрецизности и недостатака у транспоновању:** Директиве о депонијама 99/31/ЕС

Пропис ЕУ	Процент сагле- шености	Датум транспозиције
Директива о депонијама 99/31/ЕС	56%	2016-2018

Предложеним решењима врше се измене и допуне одредаба важећег закона у циљу:

• ***Попуњавања правних празнина усклађивањем са захтевима Директиве 2008/98 о управљању отпадом и РСВ и РСТ Директиве 96/59/ЕС***

– дефинисање нових појмова као што су посредник управљања отпадом, трговац отпадом, припрема за поновну употребу, и др., начела управљања отпадом, нуспроизвод, престанак статуса отпада, планирање, одговорност субјеката управљања отпадом (произвођача, држаоца, оператера), *прецизније уређивање* планирања и одговорности субјеката управљања отпадом (произвођача, оператера), организације управљања отпадом (сакупљање, транспорт, третман, поновна употреба, рециклажа и одлагање отпада), посебно комуналним и опасним отпадом, у које спадају и посебни токови отпада, вођење регистара;

– проналажење решења да се рад нових ИРПС постројења обезбеди дозволама за управљање отпадом у току обављања пробног рада до издавања интегрисане дозволе, и на тај начин попуни постојеће правна празнина. Предложена решења садрже услов издавања дозвола за рад нових ИРПС постројења у области управљања отпадом у складу са Директивом Савета 2008/98/ЕЗ о отпаду, Директивом Савета 2008/1/ЕЗ о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине;

– прецизирање случаја када се дозвола за управљање отпадом за нова ИРПС постројења може издати за период краћи од законом утврђеног периода, односно са периодом важења до издавања интегрисане дозволе;

– прецизирањем обавеза држаоца РСВ, РСВ отпада и/или уређаја која садрже РСВ о предузимању мера предострожности;

– прописивања начина уклањања уређаја који садрже РСВ мање од 5 dm<sup>3</sup> који су саставни делови других уређаја је да пре предаје РСВ, РСВ отпада и/или опреме која садржи РСВ лицу које има дозволу у складу са овим законом предузме све мере предострожности како би се избегао ризик од пожара, укључујући и њихово држање даље од запаљивих производа;

– прописивања упутства за сакупљање и одлагање уређаја који садрже РСВ мање од 5 dm<sup>3</sup> који су саставни делови других уређаја.

– ***Отклањања непрецизности и недостатака у транспоновању: Директиве о депонијама 99/31/ЕС и IED Директиве у делу инсинерације***

– У делу Закона који се односи на одлагање отпада на депонији и захтева издавање дозволе за одлагање отпада – *потребно је прецизирање одредаба* у погледу садржине захтева и дозволе за управљање отпадом у циљу усклађивања са Директивом 1999/31/ЕЦ о одлагању отпада на депоније.

– У делу Закона који се односи на инсинерацију отпада *неопходно је прецизирати садржину захтева за инсинерацију отпада и садржину дозволе за управљање отпадом*, ускладу са IED Директивом.

***Усклађености са другим законима у правном систему Републике Србије***

- Законом о буџетском систему
- Законом о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине
- Законом о транспорту опасног терета
- Закон о техничким захтјевима за производе

- предложеним решењима садржаним у закону о изменама закона којим се уређује заштита животне средине.

У делу важећег Закона који се односи на *финансирање управљања отпадом* – потребно је *усклађивање тих одредаба са прописима који се односе на систем финансирања и накнада као и са престанком рада Фонда за заштиту животне средине* који је престао са радом на основу Закона о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине ("Сл.гласник РС", број 93/12).

Предложена решења Закону о изменама и допунама Закона о заштити животне средине такође предвиђају припадност средстава остварених од накнада буџету Републике Србије, али и њихово коришћење преко Зеленог фонда Републике Србије, као и сврху њиховог коришћења. Сва законска решења која се односе на финансирање у области заштите животне средине, односе се и на финансирање у области управљања отпадом.

- *Законом о планирању и изградњи*

У делу важећих одредаба Закона које се односе на *изградњу и рад постројења за управљање отпадом* неопходно је усклађивање са прописима којима се уређује планирање простора и изградња.

- *Законом о техничким захтевима за производе и оцени усаглашености*

Увођење одредаба о нуспроизводу и престанку статуса отпада захтева примену упутства Европске уније о нуспроизводима која ће се објављивати на интернет страници министарства надлежног за заштиту животне средине и доношење техничких прописа: 1) за поједине врсте отпада које, у складу са прописима Европске уније, престају да буду отпад; 2) за поједине врсте отпада које нису обухваћене тачком 1). Спровођење оцене усаглашености врши се у складу са Законом о техничким захтевима за производе и оцењивању усаглашености.

*Нуспроизводисе* разликују од других токова који могу да имају статус „крај отпада“ јер се генеришу у производним процесима, у којима постоји више могућности ка обезбеђивању квалитета, стабилности снабдевања и контроле животне средине, и смањења потребе за даљим третманом пре него што се користи као производ. Услови које токови отпада треба да испуне наведени су члану 5. Директиве 2008/98/ЕЦ. Пример таквих токова је гипс из димних гасова десумпоризације (FGDгипс), насталог при сагоревању фосилних горива у термоелектранама.

*Хармонизовани стандарди у оквиру Директиве Савета 89/106/ЕЕЦ од 21. децембра 1998. године о усаглашавању закона, прописа и одредаба управних аката држава чланица који се односе на грађевинске производе* израђени су у оквиру мандата који је СЕН добио од Европске комисије. Хармонизованим стандардима, који су преузети као национални стандарди, обезбеђује се усаглашеност са битним захтевима директиве за грађевинске производе (цемент и грађевински креч, гипс и производи од гипса; материјали у путоградњи; производи за покривање кровова у непрекидним слојевима и зидне облоге. Национални хармонизовани стандарди су прецизне техничке спецификације које испуњавају битне захтеве директиве за грађевинске производе, при чему спецификације представљају утврђене техничке захтеве за производ. У токове отпада који се не сматрају одговарајућим за класификацију престанак статуса отпада *EOW (end of waste)* спадају између осталог и остали инертни материјали (изолациона стаклена вуна, стаклена влакна, гипс и др). На нивоу ЕУ, предвиђају се критеријуми за престанак статуса отпада (Члан 6 (1) и (2) Оквирне директиве за следеће материјале: агрегати, папир, стакло, метал, гума и текстил (члан 6 (2)).

*Законом о заштити података о личности ("Сл.гласник РС", бр. 97/2008, 104/09 – др.закон, 68/12 – одлука УС и 107/12).*

У делу одредаба које се односе на врсту података и начин вођења регистара, евиденција и др.збирки података на основу Закона о управљању отпадом, као и обраде тих података у документима у складу са Законом, извршено је усклађивање са Законом о заштити података о личности и то предлогом опште одредбе којим се уводи обавеза усклађености са тим законом, као и предлогом одредаба којима се уводи прибављање мишљења Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности.

Овим изменама врши се такође и усклађивање закона са одредбама Закона о заштити података о личности, и то тако што се предлаже обавеза усклађивања са Законом о заштити података о личности свих врста података о личности, начина и поступак њиховог вођења у евиденцијама, регистрима и другим збиркама података, као и начина обраде тих података у документима прописаним овим законом. Такође усклађеност се постиже и предлогом одредбе према којој се све евиденције, регистри и друге збирке података прописане овим законом, воде се у складу са законом којим се уређује заштита података о личности. Осим тога, у појединачним одредбама које представљају основ за доношење подзаконских аката којима се билиже уређује садржина и начин вођења свих евиденција, регистара и свих збирки података, предложено је да се ти подзаконски акти доносе по претходно прибављеном мишљењу Повереника.

#### ***Отклањање недостатака и непрецизности уочених у примени закона***

Односи се на: електронско попуњавање Документа о кретању опасног отпада, изузеци од обавезе издавања дозволе, садржина захтева и дозволе, поступак издавања дозволе, услови за одбијање и одбацивање захтева за издавање дозволе за управљање отпадом, измена услова у дозволи, извештавање о отпаду и др.

Такође, предложена законодавна решења која се односе на класификацију оператера управљања отпадом, доприносе утврђивању јаснијих правила и процедура, већој транспарентности у области управљања отпадом, подстицању лојалне конкурентности, смањење ризика неадекватног збрињавања отпада као и стимулисање улагања у систем управљања отпадом и унапређење целокупног система управљања отпадом. Корист од увођења класификације оператера огледа се у утврђивању јаснијих правила и процедура, већој транспарентности у области управљања отпадом, подстицању лојалне конкурентности, смањење ризика неадекватног збрињавања отпада као и стимулисање улагања у систем управљања отпадом и унапређење целокупног система управљања отпадом.

Такође, у примени закона идентификовани су кључни проблеми: опасност од нелојалне конкуренције, број издатих дозвола, полиса осигурања коју мора да обезбеди понуђач за случај штете, итд.

Један од главних механизма за управљање ризицима у овим поступцима јесте примена критеријума стандардизације система менаџмента (ISO 14001, EMAS) и класификација оператера. За поступак јавних набавки, важна је полазна основа за утврђивање поузданости и кредибилности неке компаније, систем класификације оператера, као и стална контрола и надзор.

Систем класификације постоји на националном нивоу у шест земаља ЕУ (Немачка, Аустрија, Словачка, Чешка, Швајцарска и Холандија), а процес је започела и Хрватска. Стога, потребно је покренути активности на развоју и



успостављању класификације оператера за управљање отпадом, кроз измене Закона о управљању отпадом, израду подзаконског акта.

Закон о управљању отпадом ("Сл. гласник РС", бр. 36/2009 и 88/2010) морао би имати за циљ да се уреде токови отпада како би се количине произведеног отпада смањиле на најмању могућу меру а да се што већа количина произведеног отпада третира на за то одговарајући начин чиме би се постигла уштеда у природним ресурсима и смањење загађења. У том процесу, отпад има природу робе, његов третман има изражену комерцијалну вредност у ком смислу се овим Законом морају уредити односи учесника у третману и промету отпадом тако да се промет и третман одвијају на транспарентан, легалан и ефикасан начин који је од користи свим учесницима у промету. За остварење таквог циља, неопходно је увести институцију уређеног тржишта отпада које ће омогућити увид и контролу у количине и врсте отпада насталог на територији Србије као и на његове токове. Увођењем уређеног тржишта отпада у Закон, постићи ће се већа фискална дисциплина правних и физичких субјеката у промету отпада, већи степен наплате ПДВ и могућност отварања нових радних места. Истовремено, преко уређеног тржишта отпада биће могуће заштити домаће тржиште али приступити и тржиштима отпада у земљама у окружењу на начин како је то прописано домаћим и међународним прописима. Уређено тржиште отпада омогућава брз, легалан и поуздан промет стандардизованим отпадним материјалом и нуспроизводима. Уређено тржиште отпада ће омогућити обуку својим члановима и на тај начин обезбедити јачање капацитета свих учесника у промету и третману отпада.

**ГРАД** примени важећег Закона у поступцима у којима министарство издаје дозволу за управљање отпадом на територији града Београда, надлежни орган града Београда има обавезу да размотри поднети захтев и документацију и достави своје мишљење министарству. Имајући у виду чињенице о просторним специфичностима града Београда, густини насељености, постојећем распореду индустријских постројења, привр. субјеката, природних ресурса, као и друге значајне урбане карактеристике, поверавање надлежности граду Београду за издавање дозвола за управљање отпадом за све активности на територији града Београда за постројења за коју дозволу за изградњу издаје надлежни орган града Београда, довело би до ефикасниј примене одредаба закона.

Потпуно је уређено *управљање медицинским и фармацијским отпадом* (обавезе субјеката, управљање медицинским отпадом у кућним условима, начин финансирања управљања медицинским и фармацијским отпадом, обавеза апотека у прикупљању фармацијског отпада од грађана).

#### **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 нуспроизвод и престанак статуса отпада са законским решењима садржаним у другим законима и прописима који се односе на техничке захтеве за производе, односно отпад, као и на обавезе субјеката управљања отпадом, издавање дозвола за управљање отпадом, укључујући постројења која подлежу издавању интегрисане дозволе.

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 класификацију оператера која ће допринети системском унапређењу управљања отпадом, могуће једино 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.

Ступање на снагу Закона о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине као и реорганизација целокупног система накнада које чине приход буџета Републике Србије нужно су условиле и измену система финансирања у области заштите животне средине и управљања отпадом, собзиром да сематерија којом се целовито уређују накнаде у овој области може устројити једино законом и то усклађивањем са целокупним системом накнада.

### **На кога ће и како утицати решења предложена у закону?**

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) *оператере постојећих постројења за која се издаје интегрисана дозвола* - јасним утврђивањем обавезе да до добијања интегрисане дозволе прибаве дозволу за управљање отпадом (сакупљање, транспорт, складиштење, третман и одлагање);

4) *субјекте управљања медицинским и фармацеутским отпадом* – прецизним дефинисањем обавезе произвођача, лица које сакупља и транспортује отпад и оператера постројења за управљање отпадом, као и трошкова финансирања управљања тим отпадом;

5) *надлежни орган за издавање дозволе* – предложеним решењима да се дозволе могу издавати и за краћи период од 10 година, за време трајања пробног рада постројења која не подлежу интегрисаној дозволи, постојећих и нових постројења која подлежу издавању интегрисане дозволе за време трајања пробног рада и 240 дана по завршетку пробног рада; предложеним решењем да се граду Београду поверава се издавање дозвола за сакупљање, транспорт, третман, односно складиштење, поновно искоришћење и одлагање отпада за све активности на територији града Београда и за сва постројења за која дозволу за изградњу издаје надлежни орган града Београда.

б) *произвођаче и увознике као обвезнике плаћања накнада* –који ће накнаду за производе који после употребе постају посебни токови отпада плаћати као и до сада;

7) *надлежне органе*

– Министарство надлежно за послове заштите животне средине да спроведе поступак оцене усаглашености са техничким захтевима за отпад који није обухваћен прописима ЕУ, у складу са закономом којим се уређују технички захтеви за производе и оцена усаглашености;

Агенцију за заштиту животне средине прецизирањем надлежности у погледу сакупљања и оцене података о управљању свим врстама отпада, укључујући и посебне токове отпада.

Корист од увођења класификације оператера огледа се у утврђивању јаснијих правила и процедура, већој транспарентности у области управљања отпадом, подстицању лојалне конкурентности, смањење ризика неадекватног збрињавања отпада као и стимулисање улагања у систем управљања отпадом и унапређење целокупног система управљања отпадом.

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

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

Нова постројења за које се издаје интегрисана дозвола сносиће трошкове припреме и прикупљања документације за добијање дозволе за управљање отпадом. Добијање наведене дозволе олакшаће тим постројењима припрему и прикупљање документације за издавање интегрисане дозволе. Наиме, пробни рад постројења уређен је Законом о планирању и изградњи. Законом о интегрисаном спречавању и контроли загађивања прописано је да се уз захтев за издавање интегрисане дозволе прилаже одговарајућа документација и да део те документације представљају и резултати мерења загађивања чинилаца животне средине или других параметара који се заправо добијају у току трајања пробног рада, као и извештај о последњем техничком прегледу. Истим Законом је дефинисано да процедура издавања дозволе започиње тек када је захтев за издавање дозволе уредан тј. када су уз захтев приложени сви подаци и документација дефинисана законом. Из наведеног произилази да оператери постројења могу поднети уредан захтев тек након завршеног пробног рада, тј. прибављене употребне дозволе. Предложена решења која се односе на издавање дозволе по Закону о управљању отпадом за одређени период за нова и постојећа ИПРС постројења, омогућавају рад ИПРС постројења и после завршетка пробног рада, чиме се заправо спречава настајање трошкова и губитака који би за ова предузећа настали услед престанка њиховог рада до издавања дозволе по Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања. Прикупљање документације за издавање дозволе по Закону о управљању отпадом не ствара додатне трошкове за предузећа, собзиром да та документација представља део документације који се захтева и за издавање дозволе по Закону о интегрисаном спречавању и контроли загађивања.

Трошкови које је примена Закона о управљању отпадом до сада створила за произвођаче и увознике, а који се односе на производе који после употребе постају посебни токови отпада, обвезници ће и даље сносити, али на основу посебног закона којим се уређује накнаде за коришћење јавних добара.

Стим у вези, изменама и допунама закона јасно је прецизирано да:

– *произвођач* сноси трошкове управљања медицинским отпадом, укључујући фармацеутски отпад настао у апотекама, осим трошкова управљања фармацеутским отпадом сакупљеним од грађана;

– *произвођач и/или увозник који стављају фармацеутске производе на тржиште Републике Србије* сноси трошкове управљања, односно извоза фармацеутског отпада сакупљеног од грађана, у складу са овим законом или законом којим се уређују накнаде за коришћење јавних добара;

– *увозник лекова* које у Републици Србији није издата дозвола за стављање у промет сноси трошкове управљања отпадом који настаје од лекова.

### **Да ли позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове његове примене?**

Свакако, трошкови припреме и прикупљања документације за издавање дозволе за управљање отпадом су у функцији издавања интегрисане дозволе, јер ће оператер новог ИПРС постројења ту документацију употребити и поднети и у поступку издавања интегрисане дозволе. С обзиром на циљеве које би требало овим законом остварити који су постављени у интересу очувања здравља грађана и животне средине у целини, те позитивни ефекти доношења закона оправдавају трошкове. Такође, примена ових предложених решења у области финансирања не изазива нове трошкове за грађане, привреду, као ни за мала и средња предузећа, а омогућава реорганизацију система накнада у области управљања отпадом условљену целокупном реорганизацијом система накнада које чине приход буџета Републике Србије, а у циљу уклапања система финансирања управљања отпадом у целокупан систем финансирања животне средине, постизања континуитета у функционисању система и његове ефикасније примене. Предложена решења доприносе унапређењу заштите животне средине и здравља људи кроз одредбе којима се прописује обавезно поштовање принципа заштите животне средине у области хијерархије управљања отпадом, поновног искоришћења и рециклаже. Такође, предложеним решењима управљање отпадом се приближава принципима циркуларне економије, кроз увођење института престанка статуса отпада и нуспроизвода.

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

Имајући у виду да се овим изменама и допунама Закона у домену дозвола само прецизирају одређена питања управљања отпадом, овај закон својим материјално-правним решењима не утиче битно на спровођење принципа тржишне конкурентности и либерализације тржишта услуга који су Законом установљени. У ситуацији када привреда сноси последице економске кризе и опредељења Републике Србије да подржи привредне иницијативе, овим законом омогућава се појава нових привредних субјеката на тржишту и јачање тржишне конкуренције, односно ствара реална могућност за улагање страних инвестиција у изградњу нових постројења, односно имплементацију тржишних стандарда и обезбеђивање правне сигурности у похледу примене ЕУ и националних прописа у овој области.

Имајући у виду да је један од услова за поступање са производним остацима као са нуспроизводом, као и за престанак статуса отпада постојање тржишта или потражње за таквим материјама или предметима, примена института „нуспроизвод” и „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.

Изменама и допунама Закона о управљању отпадом остварују се општи циљеви установљени законом, односно примена начела *«загађивач плаћа»* установљеног Законом о заштити животне средине под једнаким условима за сва правна лица која обављају привредну делатност на територији Републике Србије. Утврђује се финансирање управљања отпадом и коришћење средстава за финансирање управљања отпадом у складу са решењима предвиђеним у предложеним изменама и допунама закона којим се уређује заштита животне средине, а којим се установљава буџетски фонд за те намене (Зелени Фонд Републике Србије).

Потреба формирања организованог тржишта отпада проистиче из чињенице да је према проценама стручњака, тржиште отпада у Србији вредно готово милијарду евра, са тим да је велики део у сивој зони. У Србији се годишње генерише 8,2 милиона тона новог индустријског отпада. Европска агенција за заштиту животне средине процењује да ће се у наредних десет година, пет пута повећати количина генерисаног отпада. Преко организованог тржишта отпадом, трговина и промет отпадом и отпадним материјалом се уводи у легалне токове чиме се елиминише корупција, нелегално тржиште отпада и нелојална конкуренција и омогућава се повећање буџетских прихода по основу повећане наплате ПДВ и припадајућих пореских обавеза. Развој конкуренције и здравих тржишних услова пословања довео би и до смањења цена.

Уређеним трговањем преко организованог тржишта отпадом смањују се трошкови јавних набавки и цео процес постаје бржи и транспарентнији – у просеку процедуре јавне набавке трају од 3-9 месеци и неретко се поједини позиви за уклањање/третман различитих врста отпада понављају по неколико пута. Пратећи трошкови се вишеструко увећавају, а истовремено се отвара простор за различите коруптивне радње.

Постојање организованог тржишта отпадом би маргинализовало ове негативне ефекте и знатно убрзало време за које би отпад променио држаоца/власника а промет би се одвијао по најповољнијој цени у датом тренутку. Недовољно развијеног сакупљања отпада за рециклажу и извоза непрерађеног отпада у земљи и окружењу фабрике за рециклажу отпада у Србији се суочавају са недостатком сировина за прераду.

Према подацима Српске асоцијације рециклера, попуњеност фабрика за рециклажу амбалажног отпада је само 50% што озбиљно угрожава њихов даљи развој. Фабрике за рециклажу папира и стакла су принуђене да увозе отпад из иностранства по ценама већим и до 40%, док се истовремено отпадни папир и стакло извозе из Србије, што доприноси одливу девиза из Србије.

Према последњим подацима које је објавио Републички завод за статистику види се да се разлика између увезене и извезене количине отпада

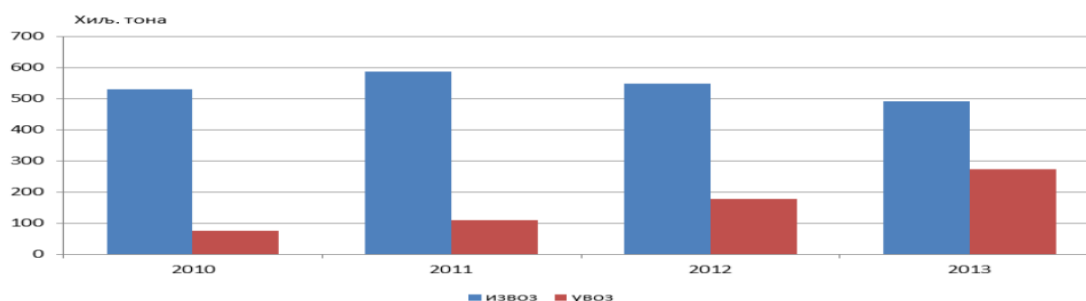
смањивала, јер свест о значају отпадног материјала као ресурса полако расте, али се још увек знатно више извози него што се увози. С обзиром да су извезене количине ових ресурса значајне ово је још један у низу аргумената који говори у прилог томе да би морало да се више поведе рачуна о поновном искоришћењу одређених врста отпада. Врсте отпада које имају највећи удео у извозу су метални отпад од гвожђа (67,2%) и отпад од папира и картона (10,7%).

Табела 48. Увоз и извоз неопасног отпада у Републици Србији

Врсте отпада <sup>73</sup>	2010		2011		2012		2013	
	извоз	увоз	извоз	увоз	извоз	увоз	извоз	увоз
Хемијски и медицински отпад	529 366	75 742	586 636	109 665	548 247	176 979	491 629	274 417
Метални отпад од гвожђа	114	-	2 085	0	1 346	222	1 543	0
Метални отпад од других метала	447 645	23 343	357 778	35 192	372 847	81 339	330 258	169 510
Мешани метални отпад од гвожђа и других метала	-	-	32 479	7 639	30 755	11 569	25 885	14 680
Отпад од стакла	-	-	-	-	-	-	-	-
Отпад од папира и картона	14 905	1	38 538	99	23 097	822	22 713	1 589
Отпад од гуме	63 467	47 008	107 576	46 804	67 778	46 889	52 622	58 554
Отпад од пластике	-	-	11 729	680	17 345	752	18 761	1 438
Отпад од дрвета	2 387	915	5 978	2 025	12 939	992	15 678	460
Отпад од текстила	-	-	-	-	2 120	18 316	6 347	11 719
Одбачена опрема	70	1 106	344	2 150	519	2 438	12	-
Отпадне батерије и акумулатори	432	-	614	0	781	0	785	0
Минерални отпад	346	3369	89	2 425	2 308	1 953	5 359	483
Отпад за спаљивање	-	-	251	11 995	166	11 450	499	9 955
	-	-	29 175	656	16 246	237	11 167	6 029

Извор података: Статистика спољне трговине.

Графикон 20. Извоз и увоз отпада, Република Србија, 2010–2013.



Трговање преко организованог тржишта отпадом је од националног значаја за промет секундарних сировина и рециклажне индустрије у Србији јер се на овај начин штите домаћи интереси у области третмана отпада тако што се смањује сива зона и уводи ред а истовремено дефинише неконтролисани извоз отпада. Поред тога, процењује се да би до 2019. године само у три посебна тока сакупљања отпада – пластике, јестивог уља и електронског отпада посао могло да нађе око 8.000 радника. Организовано тржиште отпада омогућује повезивање својих чланова са међународним тржиштем отпада и има јаку регионалну димензију (сарадња са земљама у непосредном окружењу). Успостављање зелене (циркуларне) економије представља велику развојну шансу за Србију. Зелена економија је концепт привредног развоја који обезбеђује растући тренд привредних активности на бази потреба савременог друштва који узима у обзир одрживост богатства поновном употребом већ кориштених ресурса, односно

рециклажом и очувањем животног простора. Поред Зеленог Фонда, веома значајно средство за остварење стратешких циљева одрживе политике у области зелене економије је организовано тржиште отпада као функционални оквир којим се, у тесној сарадњи са државном администрацијом регулише тржиште отпадним материјалима на начин који омогућава транспарентан промет отпада и услуга и уравнотежава понуда и потражња а истовремено обезбеђује пуна примена политике подстицаја у области управљања отпадом. Циљ је да зелени бизнис постане потпуно транспарентан и усаглашен са директивама ЕУ и једна од покретачких снага развоја домаће привреде.

Такође, предложена законодавна решења која се односе на класификацију оператера управљања отпадом, доприносе утврђивању јаснијих правила и процедура, већој транспарентности у области управљања отпадом, подстицању лојалне конкурентности, смањење ризика неадекватног збрињавања отпада као и стимулисање улагања у систем управљања отпадом и унапређење целокупног система управљања отпадом.

Предложена законодавна решења немају негативно дејство на привредне субјекте јер се односе на попуњавање правних празнина, прецизирање одредаба, обезбеђивање континуитета у раду нових постројења која подлежу интегрисаној дозволи, систем финансирања и у вези су са престанком рада Фонда за заштиту животне средине. 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 и уређивање накнада за производе који после употребе постају посебни токови отпада предложеним решењима у закону о накнадама за коришћење јавних добара, 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. Закон је израђен након предлога и сугестија заинтересованих страна (оператера постројења која подлежу интегрисаној дозволи, Аутономне покрајине, односно јединица локалне самоуправе) за прецизирањем одредаба важећег закона. У оквиру пројекта *“Strengthening Institutional Capacity in Hazardous Waste Management”* – *Јачање институционалних капацитета у области управљања отпадом* анализирана је усклађеност важећег закона са релевантним прописима ЕУ као и стратешки приступ управљања отпадом; дат је преглед праксе у области управљања отпадом и сачињен предлог за усклађивање закона са Директивом 2008/98/ЕЦ. Током 2014. године спроведена је правна анализа усклађености националног законодавства са релевантним прописима ЕУ уз подршку експерата ПЛАЦ пројекта, пре свега са Оквирном директивом о отпаду 2008/98/ЕЦ, Директивом о депонијама 1999/31, идентификоване правне празнине и недостаци у односу на захтеве ЕУ прописа и дати конкретни предлози за усклађивање. Велики број препорука које су добијене као резултат наведених пројеката, уграђено је у текст.

Јавна расправа поводом првог Нацрта закона спроведена је по посебном програму јавне расправе Владе (22.јуна до 12. јула 2015. године). Учесници у јавној расправи били су сви заинтересовани субјекти у области управљања отпадом (Агенција за заштиту животне средине, Клинички центар Србије, стручне организације за испитивање отпада, заводи за заштиту здравља, Привредна комора Србије, Покрајински секретаријат за заштиту животне средине и одрживи развој, јавна комунална предузећа, Стална конференција градова и општина и други). Стручна јавна расправа ће се одржати у Привредној комори Србије, Сталној конференцији градова и општина, просторијама Града Ниша и Новог Сада. Све примедбе и сугестије добијене током јавне расправе, обрађене су и образложене у оквиру Извештаја са јавне расправе који се налази на Интернет страници министарства.

Имајући у виду да је током 2014. године спроведен скрининг за Поглавље 27 након чега су у нацрт уграђене одредбе које представљају усклађивање са релевантним ЕУ прописима, као и да је у оквиру РЛАС пројекта урађена анализа усклађености закона са релевантним директивама извршене урађен је други текст Нацрта закона у који су уграђене примедбе и предлози достављени на први Нацрт закона, мишљења надлежних органа и предлози и сугестије ПЛАЦ експерата. Из тог разлога било је неопходно спровођење јавне расправе по посебном програму.

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

Током примене закона предузеће се законодавне, управне и управно надзорне, институционално-организационе, техничке-оперативне, економске мере и мере јачања јавне свести:

##### *Законодавне, управне и управно надзорне мере*

- ревизија и доношење Стратегије управљања отпадом са Националним планом као и програма превенције стварања отпада
- усклађивање регионалних и локалних планова управљања отпадом са Националним планом
- доношење извршних прописа на основу овог закона
- успостављање оквира за примену техничких захтева за нуспроизоде и за поједине врсте отпада које, у складу са прописима Европске уније, престају да буду отпад
- ревизија система овлашћивања организација за испитивање отпада
- унапредити систем издавања, измене и одузимања дозвола за управљање отпадом, а нарочито за постројења за управљање отпадом која подлежу интегрисаној дозволи
- успоставити регистрацију посредника, односно трговаца отпадом
- ревизија прописа о управљању медицинским и фармацеутским отпадом

##### *Техничко-технолошке мере*

- решавање складиштења опасног отпада
- изградња инфраструктуре за третман отпада, укључујући опасан отпад
- обезбедити одлагање отпада из домаћинства у контејнере или други начин;
- обезбеђивање и  
опремање центара за сакупљање отпада из домаћинства којима је могуће одл



ожити у контејнерезакомуналниотпад (кабасти и другиотпад), укључујући и опасанотпадиздомаћинства

- веће коришћење пепела из термоелектрана као секундарне сировине (цементаре, грађевински материјал)
- замена свих уређаја са РСВ уљима, деконтаминација уређаја, уништавање свих опасних отпадних материја са РСВ

#### *Институционалне и организационе мере*

- успостављање сарадње између органа надлежног за издавање дозволе и оператора који подлежу интегрисаној дозволи
- јачање контролних механизма за праћење кретања опасног отпада и унапређивање система извештавања у области управљања отпадом

#### *Развијање јавне свести*

- развој и имплементација програма за сталну комуникацију са свим учесницима у управљању отпадом и оператора који подлежу интегрисаној дозволи

Рок за предузимање одређених законодавних мера предвиђен је у прелазним одредбама предложеног текста. Рок и субјекти за спровођење осталих предвиђених мера биће разрађени кроз ревизију стратешких и планских докумената, посебно ревизију Стратегије управљања отпадом која је у току.

У домену измена које се односе на финансирање, није потребно предузетимере за оствривање предложених решења.