

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

20.1.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о амбалажи и амбалажном отпаду садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о амбалажи и амбалажном отпаду, који је Савету за регулаторну реформу привредног система 15.1.2009. године поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, под бројем: 011-00-14/2009-01, од дана 15.1.2009. год., САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство животне средине и просторног планирања доставило на мишљење Нацрт закона о амбалажи и амбалажном отпаду, са образложењем, прегледом измена у тексту, старим текстом Предлога закона о амбалажи и амбалажном отпаду који је повучен из скупштинске процедуре и прилогом IV под називом „Анализа ефеката“.

Обрађивач прописа је формално образложио све тачке анализе ефеката прописа у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

Обрађивач је детаљно предочио стање правне уређености и пружио преглед српских стандарда и важећих прописа који уређују питања амбалаже и амбалажног отпада. Нарочиту пажњу обрађивач прописа је посветио законодавству ЕУ и представљању фактичког стања и добре праксе у земљама чланицама које се тичу области амбалаже и амбалажног отпада, као и управљања амбалажом и амбалажним отпадом.

У овом делу образложења, обрађивач прописа је презентовао податке који се односе на трошкове система управљања амбалажом и амбалажним отпадом, удео амбалаже укључене у депозитни систем у укупној количини амбалаже на тржишту и друге податке који су од значаја за компаративну анализу. Обрађивач је детаљно предочио предности и недостатке који су уочени у пракси различитих модела управљања амбалажом и амбалажним отпадом, што би могло бити од изузетног

значаја за доношење одлуке о моделу управљања амбалажом и амбалажним отпадом у Републици Србији.

Потреба за доношењем Закона о амбалажи и амбалажном отпаду очито постоји, пошто је у пракси једини начин управљања отпадом у Републици Србији - одлагање на депоније, које углавном не задовољавају ни основне хигијенске ни техничко-технолошке услове. Иако је наведено да су коришћене поуке из праксе земаља које су увеле и у којима већ функционише неки од система управљања амбалажом и амбалажним отпадом са једне стране (као што су систем селективног сакупљања, обавезни депозитни систем или добровољни депозитни систем) и, са друге стране, потребе да неки од модела управљања амбалажом и амбалажним отпадом заживи и у Србији, а коју поткрепљују подаци доступни обрађивачу прописа, обрађивач прописа је пропустио да узнесе аргументе на основу којих се определио за решења предложена Нацртом закона. **Основна примедба Савета тиче се неадекватног образлагања или необразлагања појединих решења која су нова у односу на стари Предлог закона о амбалажи и амбалажном отпаду, као и на низ недостатака техничког карактера чијим би се побољшањем могле елиминисати нејасноће и предупредити негативни ефекти у примени.**

Због веома кратког рока који је остављен Секретаријату Савета за достављање мишљења, као и немогућности детаљних консултација са обрађивачем прописа, Савет ће ограничити образложење примедби само на кључне измене у односу на стари Предлог закона о амбалажи и амбалажном отпаду, везане за увођење накнада за стављање амбалаже у промет, као новог економског инструмента, проширење депозитног система као система за управљање амбалажом и амбалажним отпадом, али указати и на недостатке саме анализе ефеката.

Члан 43. Нацрта закона, регулише накнаду за стављање амбалаже у промет, при чему **произвођач или увозник амбалаже или упаковане робе приликом стављања у промет плаћа накнаду Фонду за заштиту животне средине.** Висина накнаде наплаћује се по јединици продајне амбалаже и одређује према намени амбалаже и материјалу од којег је амбалажа израђена, при чему Влада прописује висину накнаде као и начин њене наплате.

Обрађивач прописа је у делу образложења које се тиче објашњења основних правних института само констатовао да се ради о дотичној измени, али није навео разлоге због којих се овај економски инструмент уводи. Примедба Савета је, пре свега, да обрађивач прописа није сагледао да ли би користи од ових накнада оправдале трошкове привредних субјеката. Осим тога, сам обрађивач прописа у образложењу наводи пример Белгије где су максимално могући приходи од амбалажних накнада били 1.3 милиона евра, док су трошкови прикупљања накнада били десетоструко већи, што имплицира закључак да амбалажне накнаде могу произвести мале буџетске приходе, или чак и негативан фискални ефекат. Поред тога, постојећа формулација овог члана отвара бројна питања његове примене.

Члан 44. Нацрта закона регулише депозитни систем, као један од три економска инструмента које предлаже обрађивач прописа. Предложено решење регулише обавезу крајњег снабдевача који производ упакован у амбалажу за једнократну употребу или поновно употребљиву амбалажу ставља у промет - наплаћује од крајњег корисника кауцију по јединици амбалаже. Поред тога, крајњи снабдевачи су дужни да од крајњег корисника прихвате једнократну и поновно употребљиву амбалажу, при чему су након повраћаја дужни да врате наплаћену кауцију крајњем кориснику и то без обзира да ли је крајњи корисник робу купио од дотичног продавца.

Обрађивач прописа је изнео предности и недостатке депозитног система као начина да се успостави систем повраћаја искоришћене једнократне амбалаже уочене у пракси различитих земаља, али није образложио да ли ће користи од увођења депозитног система за једнократну и поновно употребљиву амбалажу у Републици Србији превазићи трошкове настале по истом основу (подизање осетљивих цена једнократне амбалаже у односу на повратну амбалажу коју сnose крајњи потрошачи, а који касније и рефундирају плаћени депозит, па после рефундирања остаје трошак времена потребног да се однесе искоришћена амбалажа за рециклажу и поврати новац; трошкови трговца на мало који се односе на додатно руковање, сортирање и обезбеђење додатног простора за робу паковану у једнократну или поновно употребљиву амбалажу; трошкови потрошача настали кроз смањене могућности избора пошто трговци продају мању количину робе паковану на овај начин; трошкови настали по основу нарушавања економичности сакупљања других облика амбалаже, с обзиром да без критичне масе понуђених боца за пиће, интегрисани и више-материјални системи сакупљања амбалажног отпада постају неодрживи). Иако је предочена детаљна анализа примене одређених система управљања амбалажом и амбалажним отпадом у земљама ЕУ, није јасно на основу којих критеријума је донета одлука за увођење система предвиђеног чланом 44. Нацрта Закона, односно ефекти овакве измене на друга решења регулисана Нацртом закона, нпр. на **члан 20. Нацрта закона** који регулише обавезу крајњих корисника да отпад разврставају, складиште како би отпад могао да буде прослеђен или враћен, сакупљен, поново искоришћен, прерађен или одложен. Поред тога, обрађивач прописа није сагледао ефекте предложених решења на крајње кориснике у самој Анализи ефеката прописа.

Члан 25. ст. 3. Нацрта закона регулише да се план поступања са амбалажним отпадом, који, поред других захтеваних доказа, подносе лица која желе да прибаве дозволу Министарства за сопствено управљање амбалажним отпадом, доноси на период од пет година. Наведену измену обрађивач прописа није образложио, иако је нова у односу на стари Предлог закона о амбалажи и амбалажном отпаду, а од изузетног значаја је да се сагледа да ли је реално имати план који садржи релевантне податке за период од пет година.

Члан 39. ст. 1. Нацрта закона регулише обавезу произвођача, увозника, пакера/пунилаца и испоручилаца који стављају амбалажу у промет да достављају Агенцији за заштиту животне средине извештај о управљању амбалажом и

амбалажним отпадом у претходној години. Није јасна неопходност достављања извештаја од стране свих наведених субјеката, те Савет тражи од обрађивача прописа да појасни разлоге за увођење овакве административне процедуре.

Обрађивач прописа је у самој анализи ефеката предочио информације о консултацијама вршеним у вези старог Предлога закона о амбалажи и амбалажном отпаду. Међутим, обрађивач **није образложио да ли је било консултација и са којим странама када су у питању нове предложене измене.**

С обзиром на значај и могуће ефекте решења предложених, поставља се питање да ли је било могуће нека од предложених решења тестирати у пракси преко пилот-пројеката на извесном броју општина, у циљу доношења најбољих законских решења.

Савет за регулаторну реформу позива обрађивача прописа да преиспита горе поменута решења и достави допуњену анализу ефеката. Савет констатује да образложење Нацрта закона о амбалажи и амбалажном отпаду, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство животне средине и просторног планирања, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић