

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у члану 97. тачка 9. Устава Републике Србије, према коме Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА И ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ОСТВАРУЈУ

Процес придруживања Европској унији, усвајање правних тековина ЕУ, а посебно њихова примена, има значајан утицај на националном, регионалном и локалном нивоу. Искуства из земаља чланица, стечена током процеса придруживања Европској унији, показују да је ефикасна, одговарајућа и благовремена припремна фаза на свим нивоима, предуслов за успешну стратегију придруживања. Око једне трећине прописа Европске уније се односе или утичу на политичке, привредне или техничке аспекте заштите животне средине и имају значајан утицај на националном, регионалном и локалном нивоу, а 26% укупних трошкова апроксимације у области животне средине произилази из прописа ЕУ у области управљања отпадом.

У марту 2016. године донет је Закон о изменама и допунама Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС”, број 14/16) којим је извршено преношење одредби одређеног броја ЕУ прописа и то: Оквирне директиве о отпаду 2008/98/ЕС, Директиве о депоновању 1999/31/ЕЦ, делом Директиве о индустријским емисијама 2010/75/ЕС – у делу који се односи на инсинерацију и Директиве о одлагању РСВ и РСТ 96/59/ ЕС. Овим усклађивањем пренет је у национално законодавство низ одредби које се односе на принцип циркуларне економије који промовише употребу отпада као ресурса.

*Законом о управљању отпадом („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10 и 14/16) уређене су: врсте и класификација отпада (чл. 7. и 8г); планирање управљања отпадом (чл. 9-16); субјекти управљања отпадом (чл. 17-24); одговорности и обавезе у управљању отпадом (чл. 25-31); организовање управљања отпадом (чл. 32-46); управљање посебним токовима отпада (чл. 47-58); дозволе за управљање отпадом (чл. 59-70); прекогранично кретање отпада (чл. 71-73); извештавање о отпаду и база података (чл. 74-76); финансирање управљања отпадом (чл. 77-82); надзор (чл. 83-87); казне (чл. 88-92); и друга питања од значаја за управљање отпадом (чл. 93-105).*

Пропис који је у непосредној вези са предложеним изменама закона је Правилник о категоријама, испитивању и класификацији отпада (“Службени гласник РС”, бр. 56/10 и 81/10).

Оно што предстоји поред достизања даље пуне транспозиције јесте и остваривање пуне имплементације прописа у области управљања отпадом као важног сегмента у процесу придруживања Републике Србије ЕУ. Управо један од кључних разлога за предлагање измена и допуна овог закона је постизање пуне и ефикасне имплементације прописа.

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

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.

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.

Ради међусобно 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.”

Оваквим 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.

Принцип циркуларне економије подразумева прелазак са линеарне на циркуларну економију, односно са линеарног на циркуларни систем управљања отпадом, што подразумева што већу поновну употребу отпада, односно

материјала и производа који су завршили свој „животни циклус” и што мање коришћење природних, посебно необновљивих, ресурса. Привреда развијених земља све више тежи примени принципа циркуларне економије. Увођење принципа циркуларне економије у свим сегментима па и у сегменту управљања отпадом представља шансу за привредни развој Републике Србије, отварање нових "зелених" радних места и повећање конкурентности привреде.

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 (нпр.цементне пећи) релевантна је операција P1- 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 (P1) 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

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 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.

Предложена законодавна решења немају негативно дејство на привредне субјекте, напротив, допринеће ефикаснијој примени прописа јер се односе на међусобно усклађивање и прецизирање одредби, а такође истовремено обезбеђују заштиту природних ресурса и коришћење отпада као исплативијег ресурса. Имајући у виду значај питања која су у пракси показала неопходност њиховог прецизнијег уређења, као и потерету међусобног усклађивања одредби ради ефикасније примене прописа, сачињен је предлог допуна овог закона.

### **III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

Чланом 1. предвиђена је измена члана 38. став 9. тако да гласи да постројења која у обављању своје делатности врше ко-инсинерацију отпада, а за која се издаје интегрисана дозвола, 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. Овим чланом је омогућено коришћење отпада као исплативијег ресурса што је је значајно и са аспекта привредног развоја и са аспекта заштите животне средине.

У члан 2. предвиђена је измена члана 71. став 5. тако што је забрањен увоз отпада ради инсинерације, ко-инсинерације и одлагања. Додат је нови став 6. који изузима 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, што представља прецизирање изузетака од забране у складу са садржином предложеног члана 38. став 9. Закона.

### **IV. СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА**

За спровођење овог закона нису потребна додатна средства из Буџета Републике Србије.

За реализацију овог закључка у 2017. години, средства су обезбеђена Законом о буџету за 2017. годину („Службени гласник РС”, број 99/16), Решењем о употреби средстава текуће буџетске резерве 05 број 401-6056/2017 од 30. јуна 2017. године („Службени гласник РС”, број 65/17) и Решењем о изменама Решења о употреби средстава текуће буџетске резерве 05 број 401-6271/2017 од 06. јула 2017. године („Службени гласник РС”, број 67/17), у разделу 55. Министарство заштите животне средине.

Програм 0406-Интегрисано управљање отпадом, хемикалијама и биоцидиним производима, функција 560-Заштита животне средине неklasификована на другом месту, Програмска активност/пројекат: програмска активност 0001- Уређење система управљања отпадом, економска класификација 423-услуге по уговору, у износу од 7.150.000; пројекат 4001-Трајно збрињавање историјског отпада, економска класификација 424-Специјализоване услуге, у износу од 205.000.000 динара; пројекат 7005-ИПА 2013 животна средина и климатске промене, за пројекат Унапређење система управљања опасним отпадом у Републици Србији, економска класификација 423-услуге по уговору, у износу од 3.163.381 динара и економска класификација 485-накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у износу од 787.000 динара; пројекат 7056-ИПА 2013 Подршка европским интеграцијама и припреми пројеката за 2014-2020-неалоцирана средства, за пројекат Подршка развоју стратешког оквира у области управљања отпадом, укључујући примарну сепарацију- твининг пројекат, економска класификација 423-услуге по уговору, у износу од 6.788.000 динара и економска класификација 485-накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у износу од 1.134.000 динара.

За реализацију овог закона у 2018. и 2019. години, средства ће бити обезбеђена у оквиру лимита одређених на разделу министарства надлежног за послове заштите животне средине. За програмску активност 0001- Уређење система управљања отпадом, економска класификација 423-услуге по уговору, планиране активности се завршавају у 2018. години. За пројекат 7005-ИПА 2013 животна средина и климатске промене, пројекат Унапређење система управљања опасним отпадом у Републици Србији, економска класификација 423-услуге по уговору и економска класификација 485-накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, средства су планирана само за 2017. годину.

Предложене измене и допуна представља прецизирање одредаба у циљу ефикасније имплементације прописа, очувања ресурса и примене принципа циркуларне економије. Спровођење закона неће узроковати повећање броја запослених и набавку нове опреме.

## **V. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Предлаже се доношење овог закона по хитном поступку, у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине („Службени гласник РС”, број 20/12 – пречишћен текст), с обзиром да би недоношење овог закона по наведеном поступку могло да проузрокује штетне последице у погледу остваривања стратешког

опредељења Републике Србије у процесу преговора и приступања Европској унији, односно континуиране имплементације прописа у области управљања отпадом.

Усвајање ових одредби значајно је са аспекта постизања што пуније примене прописа и имплементације европских стандарда у национално законодавство у процесу придруживања Републике Србије ЕУ.

## **ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА ВАЖЕЋЕГ ЗАКОНА КОЈЕ СЕ МЕЊАЈУ**

### **Поновна употреба и поновно искоришћење**

#### **Члан 38**

Надлежни орган за управљање отпадом предузима неопходне мере које обезбеђују да се операције поновног искоришћења отпада врше у складу са чл. 3. и 6. овог закона.

Надлежни орган за управљање отпадом предузима одговарајуће мере за подстицање поновне употребе и припреме за поновну употребу производа, где је то могуће, а нарочито развојем система за репарацију и поновну употребу производа, применом економских инструмената, критеријума при спровођењу поступка јавних набавки, као и утврђивањем других циљева и мера.

Надлежни орган за управљање отпадом предузима мере којима обезбеђује и промовише или унапређује поновно искоришћење отпада, када је то у складу са начелом из члана 6. став 1. тачка 3) овог закона и у том циљу успоставља одвојено сакупљање отпада када је то технички, еколошки и економски изводљиво и обезбеђује да се отпад не меша са другим врстама отпада или другим материјалима са различитим својствима.

Надлежни орган за управљање отпадом предузима и мере којима се обезбеђује висок квалитет рециклаже и, у том циљу, успоставља одвојено сакупљање отпада где је технички, еколошки и економски изводљиво и одговарајуће, ради испуњења неопходних стандарда квалитета за релевантне области рециклаже.

Отпад се може поново искористити за исту или другу намену, за рециклажу, односно друге операције поновног искоришћења, ради добијања сировине за производњу истог или другог производа, као секундарна сировина (папир и картон, метал, стакло, пластика, отпад од грађења и рушења, пепео и шљака од сагоревања угља из термоенергетских постројења, гипс и сумпор од одсумпоравања димних гасова, отпадна уља и др.), или ради искоришћења вредности отпада његовом биоразградњом или спаљивањем отпада уз искоришћење енергије.

Лице које врши поновно искоришћење отпада обезбеђује да настали производи не проузрокују штетни утицај на животну средину већи од производа који су настали од примарних сировина.

Забрањено је одлагање и спаљивање отпада који испуњава стандарде за поновну употребу или поновно искоришћење.

Изузетно, отпад из става 7. овог члана може се одложити или спалити, ако је то економски оправдано и не угрожава здравље људи и животну средину, уз претходно прибављену дозволу министарства.

~~Постројења за обављање делатности у области управљања отпадом која подлежу издавању интегрисане дозволе могу поновно искористити увезен неопасан отпад за сопствене потребе, у складу са дозволом коју издаје министарство, односно надлежни орган аутономне покрајине, према прописима којима се уређује интегрисано спречавање и контрола загађивања животне средине.~~

ПОСТРОЈЕЊА КОЈА У ОБАВЉАЊУ СВОЈЕ ДЕЛАТНОСТИ ВРШЕ КО-ИНСИНЕРАЦИЈУ ОТПАДА, А ЗА КОЈА СЕ ИЗДАЈЕ ИНТЕГРИСАНА ДОЗВОЛА, 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

Министар ближе прописује услове и начин сакупљања, транспорта, третмана, односно складиштења, поновног искоришћења и рециклаже отпада који се користи као секундарна сировина или за добијање енергије.

## ИХ ПРЕКОГРАНИЧНО КРЕТАЊЕ ОТПАДА

Услови и начин прекограничног кретања отпада

### Члан 71

Прекогранично кретање отпада врши се у складу са овим законом и другим прописима.

Прекогранично кретање отпада прати документација о кретању од места где је кретање почело до коначног одредишта у складу са националним и међународним стандардима и међународним прописима који се односе на прекогранични промет.

Отпад за чији третман односно поновно искоришћење или одлагање на еколошки прихватљив и ефикасан начин нема техничких могућности и постројења у Републици Србији, извози се.

Неопасан отпад се може увозити ради третмана односно поновног искоришћења под условом да постоји постројење за третман односно поновно искоришћење тог отпада.

~~Забрањен је увоз отпада ради одлагања и искоришћења у енергетске сврхе у складу са овим законом.~~

ЗАБРАЊЕН ЈЕ УВОЗ ОТПАДА РАДИ ИНСИНЕРАЦИЈЕ, КО-  
ИНСИНЕРАЦИЈЕ И ОДЛАГАЊА

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.

Забрањен је увоз опасног отпада.

Изузетно од одредбе става 6. овог члана поједине врсте опасног отпада  
које су потребне као секундарне сировине прерађивачкој индустрији у  
Републици Србији, у складу са националним циљевима прераде тих отпада,  
могу се увозити на основу дозволе коју издаје министарство.

Увоз опасног отпада из става 7. овог члана може се дозволити под  
условом да постоји постројење за прераду тог отпада за чији рад је издата  
дозвола, у складу са законом.

Прекогранично кретање отпада врши се под условом да се отпад пакује,  
обележава и транспортује на начин којим се обезбеђују услови за најмањи ризик  
по здравље људи и животну средину.

Лице које има својство превозника у складу са законима којима се  
уређује међународни превоз у јавном саобраћају мора поседовати акт којим се  
утврђује испуњеност услова за отпочињање и обављање јавног превоза ствари и  
уверење о оспособљености за обављање међународног јавног превоза.

Влада одређује поједине врсте опасног отпада које се могу увозити као  
секундарне сировине.