

ЗАКОН

О ИЗМЕНАМА И ДОПУНИ ЗАКОНА О УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ

Члан 1.

У Закону о управљању отпадом („Службени гласник РС”, бр. 36/09, 88/10 и 14/16), у члану 38. став 9. мења се и гласи:

„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.”

Члан 2.

У члану 71. став 5. мења се и гласи:

„Забрањен је увоз отпада ради инсинерације, ко-инсинерације и одлагања.”

После става 5. додаје се нови став 6, који гласи:

„Изузетно од става 5. овог члана 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.”

Досадашњи ст. 6 -11. постају ст. 7 - 12.

Члан 3.

Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије”.

О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е

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. важећег 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. важећег 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 земаља 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 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 о управљању отпадом) 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 потребу 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.

Чланом 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 о управљању отпадом.

IV. СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

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

За спровођење овог закона у 2017. години, средства су обезбеђена Законом о буџету Републике Србије за 2017. годину („Службени гласник РС”, број 99/16), оквиру Раздела 23, Глава 23.0-Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Програм 0406-Интегрисано управљање отпадом, хемикалијама и биоцидним 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 12.440.000 динара и Економска класификација 485-накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у износу од 124.400 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 90.967.000 динара и Економска класификација 485-накнада штете за повреде или штету нанету од стране државних органа, у износу од 910.000 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 представљају 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 хитном 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 Европској Унији.

VI. ПРЕГЛЕД ОДРЕДАБА 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.

IX. 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.

VII. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Одређивање проблема које закон треба да реши

Стање правне уређености у примени Закона о управљању отпадом указујена 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

Овај закон 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. ст. 4. и 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 увознеопасног 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>

Фабрике цемента у Србији, на пример, годинама уназад, улажу велике напоре да на тржишту Србије обезбеде довољне количине отпада

задовољавајућег квалитета, односно отпада тако претходно припремљеног да омогући његово сигурно и безбедно збрињавање процесом ко-инсинерације у цементној пећи, без стварања додатног отпада из процеса производње.

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 поговодало 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 конкурентости 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. Овим 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 а кредитованих 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 („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.

ОБРАЗАЦ ИЗЈАВЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА СА ПРОПИСИМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

1. Овлашћени предлагач прописа - Влада

Обрађивач - Министарство пољопривреде и заштите животне средине

2. Назив прописа

Предлог закона о изменама и допуни Закона о управљању отпадом

Draft Law on Amendments and supplement of the Law on Waste Management

3. Усклађеност прописа с одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране („Службени гласник РС”, број 83/08-у даљем тексту: Споразум):

а) Одредба Споразума која се односи на нормативну садржину прописа,

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) Наслов VIII - Политике сарадње, члан 111 – Животна средина;

Испуњава у потпуности

б) Прелазни рок за усклађивање законодавства према одредбама Споразума,

Општи рок

Испуњава у потпуности

в) Оцена испуњености обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума,

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) Наслов VIII - Политике сарадње, члан 111 – Животна средина;

Испуњава у потпуности

члан 111.

Предложене измене и допуна закона представљају имплементациони акт, доприносе ефикаснијој имплементацији прописа, очувању ресурса и примени принципа циркуларне економије.

Предложене измене и допуна закона су у складу са наведеним чланом ССП јер имају за крајњи циљ спречавање даље деградације и побољшање постојећег стања у области заштите животне средине.

г) Разлози за делимично испуњавање, односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума.

Нема

д) Веза са Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

Нема. Пропис није предвиђен Националним програмом за усвајање правних тековина Европске уније.

4. Усклађеност прописа са прописима Европске уније:

а) Навођење одредби примарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима

Уговор о функционисању Европске Уније III – Политике ЕУ и унутрашње мере, Наслов XX – животна средина, члан 191.

Treaty on Functioning of the European Union Part three – Union Policies and Internal Actions, Title XX Environment *Article 191 (OJ C 115/109)*

- потпуно усклађен

б) Навођење секундарних извора права Европске уније и оцене усклађености са њима

Нема секундарних извора права Европске уније са којима се овај пропис усклађује.

в) Навођење осталих извора права Европске уније и усклађеност са њима, Нема осталих извора права Европске уније са којима се овај пропис усклађује.

г) Разлози за делимичну усклађеност, односно неусклађеност, Нема разлога.

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености прописа са прописима Европске уније.

Нема рока.

5. Уколико не постоје одговарајуће надлежности Европске уније у материји коју регулише пропис, и/или не постоје одговарајући секундарни извори права Европске уније са којима је потребно обезбедити усклађеност, потребно је образложити ту чињеницу. У овом случају, није потребно попуњавати Табелу усклађености прописа. Табелу усклађености није потребно попуњавати и уколико се домаћим прописом не врши пренос одредби секундарног извора права Европске уније већ се искључиво врши примена или спровођење неког захтева који произилази из одредбе секундарног извора права (нпр. Предлогом одлуке о изради стратешке процене утицаја биће спроведена обавеза из члана 4. Директиве 2001/42/ЕЗ, али се не врши и пренос те одредбе директиве).

Предложене измене и допуна закона не представљају усклађивање са прописима Европске уније, већ представљају имплементациони акт, тако да Табела усклађености овог прописа са прописима ЕУ није ни сачињена.

6. Да ли су претходно наведени извори права Европске уније преведени на српски језик?

Не постоји званичан превод наведеног извора на српски језик.

7. Да ли је пропис преведен на неки службени језик Европске уније?

Не постоји званичан превод овог прописа на службени језик ЕУ.

8. Сарадња са Европском унијом и учешће консултаната у изради прописа и њихово мишљење о усклађености.
У израду прописа нису били укључени консултанти. На пропису је радила званично формирана радна група.