

KLJUČNI IZAZOVI U OBLASTI ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE SA PREDLOZIMA REŠENJA

Odbor za životnu sredinu Američke privredne komore u Srbiji

Avagust 2016. godine

POSTOJEĆA ZAKONSKA REGULATIVA

Zakonski i podzakonski propisi koji su doneti u periodu 2009. – 2011. godine, donekle usaglašeni sa Direktivama EU, definisali su nove odnose kada je u pitanju postupanje s otpadom. Težište zakona je u velikoj meri usmereno na odgovornost, kako institucionalnu, tako i pojedinačnu, bilo da se radi o pravnim ili fizičkim licima. Međutim, nakon više od pet godina prakse pokazalo se da postojeća zakonska regulativa ima niz slabosti. Regulatorni akti su neuravnoteženi i kaskaju za stvarnošću, a proces njihovog prilagođavanja faktičkom stanju je dug. Sprovođenje zakona ukazuje na niz slabosti i nedovoljno dobrih rešenja (nepreciznost pojedinih odredbi, netransparentnost, neefikasnost administracije, posebno na lokalnim nivoima, a loša informisanost privrede i građana, nedovoljna horizontalna usaglašenost sa drugim zakonima itd.) često dovode do konfuzije.

U nedostatku čvrste i stabilne ekološke politike poništavaju se skoro sva prihvatljiva rešenja koja su bila u prethodnim i počinje se sa nekim novim idejama koje nas opet vraćaju na početak. Rezultati ovakve prakse slični su i na državnom i na lokalnom nivou. Problem je pojačan vertikalnom komunikacijom u kojoj državna administracija predstavlja kočnicu čak i evidentno profitabilnim, inovativnim, konkretnim i ekološki ažurnim projektima zaštite od zagađenja, čime pravi štetu i građanima i privredi.

Činjenica je da je državna administracija veoma često svesna evidentnog problema koji *de facto* postoji, zna kako se problem može rešiti, svesna iskustvenih modela i pravnih modaliteta u razvijenim zemljama i EU, ali je istovremeno svesna da nema odgovarajuće rešenje, čak ni mogućnost da ga u racionalnom vremenu unese u zakon i primeni. A kad to konačno uspe, problem je evoluirao u narednu fazu i zakonsko rešenje, iako tek usvojeno, postaje prevaziđeno.

ODBOR ZA ŽIVOTNU SREDINU

Prepoznajući izazove svojih članica iz oblasti životne sredine, Američka privredna komora u Srbiji (AmCham) je formirala Odbor za životnu sredinu (Odbor) sa ciljem podizanja svesti o ključnim pitanjima iz ove oblasti i uklanjanja regulatornih prepreka u vezi sa upravljanje otpadom, cirkularnu ekonomiju i druga goruća pitanja ekološke politike, sa ciljem usklađivanja domaćih propisa sa pravnim tekovinama Evropske unije (EU *acquis*) i omogućavanja njihove nesmetane implementacije u praksi.

Ovakav cilj je postavljen na osnovu nedvosmislene politike pridruživanja Srbije EU i želje da se Vladi Republike Srbije pruži pomoć i podrška na tom putu u realizaciji obaveza koje proističu iz veoma zahtevnog Poglavlja 27: Životna sredina. Takođe, svesni činjenice da će transpozicija i implementacija zakonske regulative EU zahtevati velika finansijska sredstva koja će se preneti na privredu i građane, Odbor će se zalagati za usvajanje najboljih rešenja u skladu sa praksom i iskustvima zemalja EU, kao i trenutnom situacijom u privredi Srbije, a koja treba da omoguće predvidivo poslovanje.

Takođe, Odbor će nastojati da podstiče konstruktivan i partnerski odnos između poslovne zajednice, Vlade Republike Srbije i drugih učesnika, u cilju promovisanja najboljih praksi iz oblasti zaštite životne sredine iz AmCham zajednice i unapređenja regulatornog okvira koji će podsticati održiv razvoj kompanija i doprineti smanjenju njihovog uticaja na životnu sredinu.

POSTOJEĆE FINANSIRANJE U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

Zakonska regulativa u sadašnjem stepenu (ne)efikasnosti i opšti trend nenamenskog trošenja budžetskih sredstava izuzetno su se negativno odrazili na finansiranje projekata i aktivnosti u oblasti životne sredine.

S jedne strane, prema javno dostupnim podacima, potpuno je obustavljeno finansiranje konkretnih projekata u upravljanju otpadom, kao što su kapitalna regionalna i specifična postrojenja (regionalni centri za upravljanje otpadom i deponije, postrojenje za opasan otpad, oprema specijalne namene i sl.), lokalni projekti - sanacije deponija, projektovanje i izgradnja objekata infrastrukture za sakupljanje i razvrstavanje, transfer stanica, objekata za opasan otpad, objekata i opreme za posebne tokove otpada i dr.

S druge strane, finansiranje je u velikoj meri prebačeno na lokalne samouprave, koje nemaju ni kapacitete ni finansijske mogućnosti bilo kakve značajnije projekte.

Ono što posebno zabrinjava je netransparentno i neprincipijelno finansiranje, najčešće u oblasti posebnih tokova otpada, kao i nemogućnost praćenja tokova finansijskih sredstava koja se izdvajaju za ovu oblast.

Finansiranje projekata, aktivnosti građanskih udruženja, inovacija i dr. u potpunosti je prestalo nakon ukidanja Fonda za zaštitu životne sredine.

Činjenica je takođe da su mnogi finansijski instrumenti, inače uobičajeni i u razvijenim i u zemljama u razvoju, nerazumljivo proglašeni parafiskalnim nametima i ukinuti. To je dovelo naročito do smanjivanja ili čak potpunog izostanka budžetskih sredstava u lokalnim samoupravama. Posledica ovih odluka dovela je do gomilanja problema čije će rešavanje u bliskoj budućnosti ili već sada mnogo više koštati privredu i građane Srbije.

CIRKULARNA EKONOMIJA

U decembru 2015. godine na nivou Evropske komisije usvojen je *Circular Economy Package* koji definiše mere za prelazak sa linearne ekonomije ka cirkularnoj koje podrazumevaju promene u procesima proizvodnje – od samog dizajna, preko načina na koji je proizvod dostupan potrošaču, te kako će se reciklirati i vratiti u proces proizvodnje.

Cirkularna ekonomija predviđa niz mera koji za cilj imaju da proizvodi, materijali i resursi ostaju u ekonomiji što je duže moguće, uz minimiziranje stvaranja otpada. Te mere podrazumevaju uticaj na proizvodnu industriju jer favorizuju proizvode koju uključuju eko dizajn, mogućnost popravke, reciklabilnost ili energetske efikasnost. Mere takođe predviđaju i visoke ciljeve vezane za otpad, reciklažu komunalnog otpada u iznosu od 65% do 2030, reciklažu ambalažnog otpada od 75% do 2030 godine, smanjivanje odlaganja otpada na 10% do 2030.

Kako bi se privreda i građani Republike Srbije pravovremeno prilagodili principima cirkularne ekonomije, potrebno je upoznati ih sa zahtevima koje ona nameće sa ciljem adekvatne pripreme za usvajanje i implementaciju istih.

Republika Srbija kroz saradnju Privredne komore Srbije i GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH) priprema „Strategiju za implementaciju Cirkularne Ekonomije u Srbiji“ i s obzirom da ovaj paket mera ima veliki uticaj na buduće poslovanje, industrija bi trebala od samog starta biti aktivan član i učestvovati u ovom procesu. U tom smislu, AmCham Odbor za životnu sredinu će nastojati da uspostavi saradnju sa relevantnim institucijama koje rade na donošenju Strategije za implementaciju Cirkularne Ekonomije, kako bi bio prepoznat kao sagovornik i partner u ovoj oblasti.

I. OBLAST UPRAVLJANJA OTPADOM

1. Administrativna opterećenja, dnevne evidencije i dokument o kretanju otpada

Komplikovan sistem izveštavanja i obimna dokumentacija

Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016)

Pravilnik o obrascu dokumenta o kretanju otpada i uputstvu za njegovo popunjavanje ("Sl. glasnik RS", br. 114/2013)

Opis problema i uticaj na poslovanje: Sistem upravljanja otpadom značajno je opterećen administracijom, koja se pre svega odnosi na **obavezu vođenja obimne dokumentacije o kretanju otpada** – za svaki datum predaje, za svaku vrstu otpada zasebno, prema transporteru i primaocu otpada. Evidencija se vrši na unapred definisanim obrascima (DEO1- DEO6) na dnevnom nivou, što predstavlja veliko administrativno opterećenje, a paralelno postoji i obaveza pisanja godišnjih izveštaja – sistem je kompleksan, nepregledan i komplikovan za pretragu podataka. Posledice su usporavanje procesa rada koju osećaju svi u lancu, počevši od poslovnice, preko transportera do primaoca otpada, kao i nadležnih institucija. Dodatno, u praksi se dešava da i pored svih ovih zahteva, različite institucije i inspektori često traže dodatne informacije koje nijedan zakonski akt ne zahteva, što dodatno opterećuje sam proces.

Na mesečnom nivou se odštampa i overi i ogromna količina **dokumenata o kretanju otpada**, sa tendencijom svakodnevnog uvećavanja, što je u direktnoj suprotnosti sa ciljevima zaštite životne sredine. Takođe, godišnji izveštaji koji se popunjavaju elektronski za svaki obrazac, svaku lokaciju i svaku vrstu otpada, moraju se predati i u papirnoj formi, potpisani i na unapred predviđenom formularu.

Postavlja se i pitanje neophodnosti i upotrebne vrednosti podataka koji se dostavljaju Agenciji za zaštitu životne sredine popunjavanjem ovih obrazaca, imajući u vidu da oni često zahtevaju iste podatke, te privredni subjekti u praksi vode **dvostruku evidenciju**.

Tako, kada je reč o dokumentu o kretanju otpada, popunjavanjem obrasca DEO 6 u okviru evidencije operatera/reciklera zadovoljava se potreba za podacima o količinama generisanog i predatog otpada na reciklažu, te je zbog toga nejasna potreba za popunjavanjem obrasca DEO 1 – time se vodi dupla evidencija istih količina neopasnog otpada, jer potpuno istu evidenciju vode operateri/reciklери u obrascu DEO 6, a svi podaci su *on line* i dostupni svakog dana. Takođe, Zakon ne daje okvir za **izveštavanje jednog pravnog lica koje posluje na više lokacija**, a neki imaju više stotina lokacija, te oni moraju da za svaku vrstu otpada koju generišu, dnevno pišu izveštaje za svaku lokaciju u nekoliko primeraka.

Dodatni problem koji se nameće su količine predatog otpada za koje često nema mogućnosti mere na lokacijama. Tako se na dokumentima navode **procenjene količine otpada** umesto podataka o stvarnim preuzetim količinama otpada, koje se svakako prate zbog finansijskih tokova.

Predlog mogućih rešenja: Uz konsultacije sa Agencijom za zaštitu životne sredine i nadležnim Ministarstvom o razlozima uvođenja vođenja dnevnih evidencija, kao i sa operaterima/reciklerima i privrednim subjektima s druge strane, pronaći alternativu za dnevne evidencije i dokument o kretanju otpada, uz predviđanje drugačije dinamike i metoda izveštavanja, uz osiguranje ispravnosti podataka koji se dostavljaju. Za pravna lica koja posluju na više lokacija, predvideti jedan dokument za jednu vrstu otpada, zbirno sa svih lokacija ili da se na kraju meseca količine saberu i overi jedan dokument.

2. Inspekcijski nadzor

Netransparentnost i nepredvidivost inspekcijskog nadzora

Zakon o inspekcijskom nadzoru ("Sl. glasnik RS", br. 36/2015)

Pravilnik o opštem obrascu zapisnika o inspekcijskom nadzoru („Sl. Glasnik RS“ br. 81/2015)

Uredba o zajedničkim elementima procene rizika u inspekcijskom nadzoru („Sl. Glasnik RS“ br. 81/2015)

Uredba o izgledu obrasca i načinu vođenja evidencije o inspekcijskom nadzoru („Sl. Glasnik RS“ br. 81/2015).

Opis problema i uticaj na poslovanje: U praksi postoji nekoliko ključnih problema u vezi sa inspekcijskim nadzorom:

- **Različito tumačenje i sprovođenje zakonske regulative** – dešava se da za jednu istu proceduru različiti inspektori mogu tražiti različitu dokumentaciju i uslove, što dovodi do neusaglašenosti prakse za istu proceduru. Posledice su pravna nesigurnost i nedostatak predvidivosti u inspekcijskom nadzoru.
- **Poseta inspektora bez prethodne najave** – pri čemu se ni kasnije u zapisniku ni tokom inspekcije ne navode razlozi zbog kojih obaveštenje nije dostavljeno i zašto se vrši vanredna provera.
- **Nepredvidiva dužina trajanja i predmet inspekcijskog nadzora** – dešava se da kompanije ne budu upoznate ni sa vremenom trajanja ni sa predmetom inspekcije.

Predlog mogućih rešenja: Pretpostavlja se da će se navedeni problemi rešiti kad primena novog Zakona o inspekcijskom nadzoru i pratećih podzakonskih akata u potpunosti zaživi u praksi. Ujedno, kako bi se izbeglo da unutar jednog organa različiti inspektori drugačije sprovode istu proceduru, tj. s ciljem uspostavljanja pravne sigurnost i izvesnosti u postupanju inspekcija, potrebno je pripremiti smernice za rad inspektora. Takođe, potrebno je jasno razgraničavanje nadležnosti pojedinačnih inspekcija u skladu sa *Zakonom o upravljanju otpadom („Sl. Glasnik RS“ br. 36/2009...14/2016)*, naročito članovima 84-86 i *Zakonu o ambalaži i ambalažnom otpadu („Sl. Glasnik RS“ br. 36/2009)* naročito članovima 47-49.

Granične vrednosti zagađujućih materija u vodama

Zakon o vodama ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010 i 93/2012)

Uredba o graničnim vrednostima prioriternih i prioriternih hazardnih supstanci koje zagađuju površinske vode i rokovima za njihovo dostizanje ("Sl. glasnik RS", br. 24/2014)

Uredba o graničnim vrednostima emisija zagađujućih materija u vode i rokovima za njihovo dostizanje ("Sl. glasnik RS", br. 67/2011 i 48/2012, 01/2016)

Uredba o graničnim vrednostima zagađujućih materija u površinskim i podzemnim vodama i sedimentu i rokovima za njihovo dostizanje ("Sl. glasnik RS", br. 50/2012)

Pravilnik o opasnim materijama u vodama (Sl. gl. SRS, br.31/82)

Pravilnik o opasnim materijama koje se ne smeju unositi u vode (Sl.list SFRJ, br.3/66).

Opis problema i uticaj na poslovanje: Stupanjem na snagu nove Uredbe, stari pravilnici nisu stavljeni van snage. Novom uredbom su definisani rokovi za njihovo dostizanje (trebuskladiti sa graničnim vrednostima emisije zagađujućih materija u vodi propisanih ovom uredbom, najkasnije do 31. decembra 2025. godine.). Za sva pravna lica koja su usklađena sa novom uredbom, postoji deo inspekcije koji traži da se usklade i sa starim pravilnicima (jer nisu stavljeni van snage), akreditovane laboratorije definišu nov GVE samo na zahtev korisnika. Ne postoji usaglašen stav inspekcija, kao ni jasno definisan član u uredbi da ukoliko je pravno lice usaglašeno sa novom uredbom, ne postoji obaveza prema starim pravilnicima. Nova uredba je usaglašena sa regulativom EU.

Predlog mogućih rešenja: Definisati nekim dodatim članom, da ukoliko je pravno lice usaglašeno sa novom uredbom, ne postoji obaveza prema starim pravilnicima.

Primeri najboljih praksi iz oblasti inspeksijskog nadzora upravljanja otpadom u zemljama članicama EU:

U zemljama članicama EU, inspeksijski nadzor u oblasti upravljanja otpadom sprovodi se u 4 faze tzv. inspeksijskog ciklusa:

- Strateško planiranje (*strategic planning*);
- Pravni okvir za sprovođenje inspeksijskih planova (*Execution framework*);
- Realizacija inspeksijskog nadzora (*Realization of Inspections*);
- Praćenje implementacije (*Monitoring/Follow-up*).

Administrativna struktura inspeksijskog nadzora – Poljska: Nadležnost inspeksijskog nadzora sprovodi Glavi Inspektor za zaštitu životne sredine koga imenuje Predsednik Vlade i koji predstavlja organ centralne vlasti. Poslove iz svoje nadležnosti obavlja uz podršku Glavnog Inspektorata i srodnih inspektorata koji zajedno čine jedinstvenu administrativnu celinu. Glavni Inspektorat dodeljuje zadatke i aktivnosti pokrajinskim i lokalnim inspektoratima. Pokrajinski i lokalni inspektorati finansijski su zavisni od budžeta pokrajine/lokalne samouprave, unutar kog pokrajinski i lokalni inspektorati moraju da ispune zadatke dodeljene od strane Glavnog Inspektorata.

Smernice za obavljanje rutinskog inspeksijskog nadzora postrojenja za upravljanje otpadom – Nemačka: U okviru treće faze tzv. inspeksijskog ciklusa sprovode se poslovi inspeksijskog nadzora – redovne i vanredne inspekcije i uviđaj posledica nesreće. Za ove potrebe date su Smernice za obavljanje redovne inspekcije u cilju sprovođenja zakonskih uslova za vršenje redovnih inspekcija. U okviru Smernica, napravljena je Lista pitanja koja moraju biti pokrivena pri redovnoj inspekciji, a koja se može primeniti na sva postrojenja za upravljanje otpadom.

Lista za obavljanje inspeksijskog nadzora postrojenja za upravljanje otpadom – Litvanija: Agencija za zaštitu životne sredine Litvanije usvojila je listu indikativnih pitanja koja se upotrebljavaju pri vršenju redovne i vanredne inspekcije postrojenja za upravljanje otpadom, koje inspektori popunjavaju pri vršenju inspekcija. Lista sadrži sledeće oblasti pitanja:

- Podaci o kompaniji
- Sistem upravljanja zaštitom životne sredine
- Ekološke dozvole
- Upravljanje otpadom
 - Da li se upravljanje otpadom sprovodi u skladu sa zakonom?
 - Da li je kompanija registrovana za poslove upravljanja otpadom?
 - Da li postoji obaveza u kompaniji da se vodi evidencija otpada?
 - Da li je kompanija usvojila plan smanjenja obima otpada?
 - Da li je plan smanjenja obima otpada revidiran i unapređen (obavezno na svakih 5 godina)?
 - Da li je kompanija propisala pravila o zbrinjavanju otpada (odlaganje i ponovno iskorišćavanje)?
 - Da li postoji obaveza obeležavanja otpada?
 - Koju kategoriju otpada kompanija generiše?
 - Da li se otpad klasifikuje (u skladu sa kategorizacijom otpada)?
 - Da li kompanija ima kontakt sa kompanijama koje vrše tretman otpada?
 - Da li kompanija za tretman otpada ima dozvolu za tretman otpada?
 - Na koji način se otpad ponovo iskorišćava?
 - Na koji način se otpad odlaže?
- Odlaganje otpada
- Čuvanje dokumentacije o otpadu
- Plan obustave aktivnosti upravljanja otpadom
- Upravljanje opasnim otpadom
- Ambalaža i ambalažni otpad
- Takse
- Primedbe, nesreće, incidenti, neispunjavanje propisanih uslova na pojedinačnim slučajevima,
 - Da li su nepostupanja koja su utvrđena prethodnim inspekcijama ispravljena?
 - Da li je neophodno propisati strožije uslove za izdavanje ekoloških dozvola?

Pristup informacijama o radu inspekcija – Irska: Da bi se omogućio javni uvid u rad inspeksijskih organa iz oblasti upravljanja otpadom, Irska je uvela javnu bazu svih sprovedenih odluka inspekcija za sve tipove postrojenja za upravljanje otpadom. Pristup je omogućen u kancelarijama Agencije za zaštitu životne sredine Irske na 4 lokacije. Na internet stranici Agencije postavljen je spisak dokumentacije u koju se može izvršiti uvid. Dokumentacije je dostupna od momenta izdavanja od strane Agencije ili od momenta kada Agenciji dokumentacija bude dostavljena. Javnosti nije dozvoljen pristup svim informacijama koje dokumentacija sadrži, ali je načinjena lista onih informacija koje svaki objavljeni dokument mora da sadrži pri objavljivanju.

3. Unapređenje sistema upravljanja otpadom

Ambalaža i ambalažni otpad

Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009)

Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016)

Opis problema i uticaj na poslovanje: U Srbiji je uspostavljen integrisan sistem upravljanja otpadom, koji se bazira na **produženoj odgovornosti proizvođača** – privredni subjekti koji stavljaju ambalažu na tržište imaju obavezu da ispune nacionalne ciljeve koji se odnose na sakupljanje ambalaže i ambalažnog otpada, ponovno iskorišćavanje i reciklažu ambalažnog otpada. Oni to mogu uraditi na jedan od tri zakonski predviđena načina – samostalnim upravljanjem ambalažnim otpadom, prenošenjem svoje obaveze na ovlašćenog operatera ili plaćanjem državi naknade za neispunjenu obavezu. U većini slučajeva, privredni subjekti ove ciljeve ostvaruju kroz rad nacionalnih operatera.

Nacionalni ciljevi za Srbiju su poslednji put postavljeni 2014. godine, Planom smanjenja ambalažnog otpada za period od 2015. do 2019. godine, koji je predvideo postepeno podizanje procenta ponovo iskorišćenog i recikliranog otpada (prosečan godišnji rast od 5-7%). Ciljevi za 2015. godinu su uspešno ostvareni - 42,3% za ponovnu upotrebu (postavljeni cilj je bio 38%) i 41,3% za recikliranje (cilj je bio 31%), što govori u prilog tome da sistem funkcioniše. Ipak, imajući u vidu da su postavljeni ciljevi u Srbiji i dalje daleko ispod onih u EU i da će se vremenom prag za njihovo dostizanje podizati kao posledica pristupanja EU, u narednom periodu je potrebno ojačati postojeći sistem, kako bi se intenziviralo prikupljanje ambalažnog otpada od strane svih zainteresovanih strana.

Trenutno, **ključni problemi** se ogledaju u sledećem:

- Primarna selekcija u delu komunalnog otpada samo je delimično prisutna, iako je regulisana sa više zakonskih akata (Zakon o ambalažnom otpadu, Zakon o upravljanju otpadom i Strategijom za upravljanjem otpadom)
- Lokalna uprava zbog niza faktora nije u mogućnosti da organizuje primarnu selekciju na teritoriji svojih opština, a zbog kašnjenja u implementaciji lokalnih i regionalnih planova za upravljanjem otpadom, odlaganje otpada se najčešće bez ikakvog tretmana odlaže na smetlišta, sa vrlo malim ili nikakvim naknadama.
- Poslovni subjekti koji zbog svojih internih pravila imaju organizovanu primarnu selekciju i minimalno odlaganje otpada kroz opštinsko odlaganje otpada, plaćaju velike sume za odnošenje otpada po metru kvadratnom.
- Konstantan rad na razvijanju sistema prikupljanja i zbrinjavanja komercijalnog ambalažnog otpada sa ovlašćenim sakupljačima/reciklerima koji poseduju propisane dozvole, svakodnevno drastično utiče na smanjenje količine otpada koje se odlažu u komunalne kontejnere, dok su troškovi, u tom pogledu, ostali nepromenjeni.

Ukoliko se postojeći sistem ne unapredi, postoji realna opasnost da neće doći do ostvarivanja nacionalnih ciljeva u budućnosti, a posledice toga mogu biti dodatne finansijske obaveze ili uvođenje alternativnih sistema upravljanja otpadom. Jedna od takvih alternativnih opcija predviđena Zakonom o ambalaži je i **depozitni sistem**, čija implementacija bi za našu privredu i državu predstavljala izuzetno veliki namet, dok sa druge strane ne bi poboljšala efikasnost postojećeg sistema i dostizanje željenog cilja (depozit bi tretirao samo 15% od ukupno plasirane ambalaže na tržište, te bi paralelno s njim morao dao funkcioniše i postojeći sistem). Prema procenama Sekopaka, početna investicija uvođenja ovog sistema bi mogla da iznosi oko 80 miliona evra, trošak održavanja sistema u prvoj i svake naredne godine dodatnih 92 miliona evra, a sama cena po toni materijala bi bila i do 35 puta skuplja. Imajući u vidu da država ne bi bila u stanju da obezbedi finansiranje novog sistema, troškove bi snosili privreda i građani. Tome u prilog govore i iskustva iz Hrvatske, gde su proizvodi targetirani depozitom poskupeli između 10% i 30%. Uz visoke troškove, ovaj sistem dovodi do brojnih drugih komplikacija i prepreka, među kojima su i problemi sa korišćenjem različitih tipova ambalaže na unutrašnjem tržištu, problemi u preko-graničnom poslovanju jer se ograničava kretanje robe koja mora biti posebno obeležena itd.

Predlog mogućih rešenja: Sveobuhvatne izmene Zakona o upravljanju otpadom i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu, koje bi imale za cilj pre **svoga podizanje kapaciteta komunalnog sektora i lokalnih samouprava**, kao i osiguranje investicija koje su potrebne od strane industrije, a za šta je potrebna saradnja sa nadležnim Ministarstvom:

- unapređenje sistema primarne selekcije svih vrsta otpada uz povećanje teritorijalne pokrivenosti lokalnih samouprava u određenom vremenskom periodu
- podsticanje smanjenja komunalnog otpada i njegove ponovne upotrebe kroz izmene sistema obračuna za odvoženje otpada od strane javnih komunalnih preduzeća, i to povezivanjem troškova sa količinom otpada koji se generiše
- uspostavljanje oštrijih kriterijuma za rad nacionalnih operatera (sistem dobijanja dozvola, uvođenje standardizovanih ugovora između operatera i lokalnih samouprava koji bi bili praćeni finansijskim garancijama, određivanje minimalnih naknada za reciklere, investiranje u sakupljačku mrežu), te adekvatan inspekcijски nadzor istih
- uspostavljanje rokova za implementaciju lokalnih i regionalnih planova za upravljanjem otpadom i revizija postojećih planova u delu koji se odnosi na upravljanje otpadom
- uspostavljanje posebnih naknada, tzv. „landfill tax“ radi sprečavanja odlaska reciklabilnih materijala na deponije, tj. stimulacije sortiranja i recikliranja otpada
- uključivanje predstavnika industrije koji po principu „zagađivač plaća“ finansiraju sisteme za upravljanje otpadom u tela koja će pomoći uspostavljanju funkcionalnog sistema za upravljanje ambalažnim otpadom.

Oslonac na pristupanje EU i usaglašavanje sa EU *acquis*: *Waste Framework Directive, Packaging and Packaging Waste Directive* i obaveze koje podrazumevaju EU cilj za reciklažu komunalnog otpada u iznosu od 65% do 2030, cilj reciklaža ambalažnog otpada od 75% do 2030 godine, smanjivanje odlaganja otpada na 10% do 2030.

Posebni tokovi otpada

Zakon o upravljanju otpadom ("Sl. glasnik RS", br. 36/2009, 88/2010 i 14/2016)

Uredba o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade ("Sl. glasnik RS", br. 54/2010, 86/2011, 15/2012, 3/2014, 81/2014, 31/2015)

Opis problema i uticaj na poslovanje: Veliki problem predstavljaju, sa jedne strane, **visoke naknade za posebne tokove otpada**, koje plaćaju privredni subjekti koje na tržište stavljaju proizvode koji potpadaju u ovu kategoriju, a sa druge nepostojanje adekvatnog mehanizma **kontrole ispunjenja ove obaveze**, čime se stvara siva zona i nelojalna konkurencija. Naime, zakonski okvir upravljanja posebnim tokovima otpada ne prepoznaje princip „produžene odgovornosti proizvođača“. To praktično znači da proizvođači nemaju faktičku odgovornost za svoje proizvode koji nakon upotrebe postaju otpad, te se njihova odgovornost završava plaćanjem naknade i dostavljanjem izveštaja Agenciji za zaštitu životne sredine. Celokupni sistem funkcioniše tako što proizvođači/uvoznici izveštavaju Agenciju za zaštitu životne sredine o količinama koje stavljaju na tržište i te kompanije sistem „detektuje“, a inspekcijски organi nadležni za poslove zaštite životne sredine kontrolišu da li je zaista reč o tim količinama i da li su plaćene naknade. Oni koji ne dostavljaju izveštaje nisu predmet posmatranja i kontrole. Nedovoljni kapaciteti državnog aparata i nepovezanost sa ostalim organima državne uprave (carina, finansijska i tržišna inspekcija i dr.) doveli su do toga da proizvođači/uvoznici selektivno izvršavaju svoju zakonsku obavezu. Nepoštovanje zakonske regulative pojedinih proizvođača/uvoznika i nemogućnost države da uvede red u ovoj oblasti ugrožava poslovanje svih društveno odgovornih kompanija koje ispunjavaju svoju zakonsku obavezu. Stvorena je nelojalna konkurencija među proizvođačima/uvoznicima, sve više se posluje u sivoj zoni, kao i crno tržište ovom vrstom otpada.

Takođe, sistem je destimulativan za investicije i demotivišući za privredu i građane, nema investicija u sistem upravljanja otpadom, nedefinisana odgovornost za ostvarivanje postavljenih ciljeva, nema kvalitetne edukacije i podizanja javne svesti jer proces sakupljanja zavisi od visine otkupa otpada.

Predlog mogućih rešenja: Kako bi se nagomilani problemi prevazišli neophodno je izvršiti korenite promene. Rešenja treba da idu na dva paralelna koloseka:

- *Redizajn postojeće zakonske regulative* – posebno u delu upravljanja otpadom, trebalo bi što pre uskladiti sa Direktivama EU u ovoj oblasti
- *Obezbeđivanje stabilnog finansiranja u životnoj sredini* – ostvarivo je kroz nezavisnu instituciju i kroz „produženu odgovornost proizvođača“. Nezavisna institucija mora se baviti finansiranjem projekata u celokupnoj životnoj sredini (zaštićena prirodna dobra, sanacije i rekultivacije, obezbeđivanje finansiranja učešća Srbije i lokalnih samouprava za sredstva iz pred-pristupnih i drugih fondova, podizanje javne svesti...).

Ovakav pristup bi doneo mnoge koristi, kako državi tako i privatnom sektoru i građanima. Država bi ostvarila potpunu kontrolu nad finansiranjem ove oblasti, povećali bi se prihodi budžeta po osnovu drugih poreza i doprinosa, obezbedile investicije u komunalni sektor, uskladilo domaće zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU i praktično onemogućila korupcija. Privreda bi dobila niže naknade (direktno bi se povećao broj obveznika koji plaćaju naknadu, što bi direktno povećalo budžetske prihode), sprečila bi se neloyalna konkurencija, a visina naknade bila bi primerena proizvodu. Pored države i privrede koristi bi imali i građani, jer bi se kroz niže cene proizvoda povećala kupovnu moć stanovništva.

Nepredvidivost obaveze plaćanja ekološke takse za posebne tokove otpada

Opis problema i uticaj na poslovanje: Jedan od problema sa kojima se proizvođači i uvoznici suočavaju jeste određivanje **da li neki proizvod podleže obavezi plaćanja ekološke takse za posebne tokove otpada**, odnosno kom razredu proizvod pripada i da li uopšte spada u proizvode koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada. Naime, **opisi proizvoda u okviru razreda (vrste)** koji su dati kao sastavni deo Uredbe o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada (“Sl. glasnik RS”, br. 54/2010, 86/2011, 15/2012, 41/2013 - dr. pravilnik i 3/2014) su neodgovarajući i uopšteni u odnosu na raznovrsnost proizvoda koji se uvoze/proizvode. Iako postoji mogućnost traženja uputstva za postupanje u spornim situacijama od strane Ministarstva privrede, kompanije koje imaju diversifikovan portfolio ovo ne prepoznaju kao sistemsko i održivo rešenje. Ova nepreciznost stvara veliku nesigurnost za kompanije u pogledu određivanja visine naknade koju su obavezne da plate, i povećava mogućnost činjenja nenamernih grešaka, koje mogu dovesti do prekršaja i velikih novčanih kazni, koje ugrožavaju poslovanje.

Predlog mogućih rešenja: Kako bi se izbegla ova vrsta nepredvidivosti, predlog je da se **obračun naknade vrši na osnovu tarifnih brojeva** tj. da se u postojećim razredima navede koji tarifni broj odgovara datom opisu iz liste proizvoda u svakoj kategoriji. Tako će na osnovu tarifnog broja iz JCI-a kompanije tačno moći da lociraju određeni proizvod unutar datih kategorija i adekvatno obračunaju iznose naknada. Jednom kada se uspostavi sistem obračuna naknade na osnovu tarifnog broja, dodatan predlog jeste dostavljanje kvartalnog obračuna naknade obveznicima, od strane organa u čijoj je ovo nadležnosti (npr. Agencija za zaštitu životne sredine, Fond). Uspešna ilustracija ovog predloga jeste obračun koji kompanije dobijaju od Agencije za zaštitu autorskih prava muzičara svaki put kad uvezu proizvode koji mogu da reprodukuju muziku.

Zbrinjavanje opasnog otpada od hemikalija (pesticidi, farmaceutski otpad, kondenzatorske baterije, ulje, antifriz, boje i lakovi i sl.) i *end-of-life* vozila

Opis problema i uticaj na poslovanje: Zbrinjavanje opasnog otpada od hemikalija (pesticidi, farmaceutski otpad, kondenzatorske baterije, ulje, antifriz, boje i lakovi i sl.) iziskuje dodatna sredstva zbog preko-graničnog kretanja. Ovaj trošak opterećuje cenu gotovog proizvoda. Sličan problem postoji sa reciklažom *end-of-life* vozila.

Predlog mogućih rešenja:

- Otvaranje pogona za insineraciju u našoj zemlji, kako bi se smanjili troškovi zbrinjavanja, a imajući u vidu obavezu koju je Srbija preuzela u postupku pridruživanju EU (ostvarivanje uslova za zbrinjavanje opasnog otpada od 2020. godine) i/ili omogućiti potencijalnim operaterima finansijsku i svaku drugu pomoć u rešavanju ovog gorućeg problema;
- Osnivanje operatera za reciklažu *end-of-life* vozila, po principu produžene odgovornosti proizvođača. Uspostavljanjem sistema u kome bi se omogućilo plaćanje naknade operateru obezbedilo bi se finansiranje i ulaganje u povećanje broja šredera za reciklažu ovih vozila, (trenutno postoji samo jedan šreder u vlasništvu Centra za reciklažu) čime bi se povećali reciklažni kapaciteti i omogućilo da sva otpadna vozila budu reciklirana u Srbiji. Na taj način izbeglo bi se vraćanje vozila ino-proizvođaču i troškovi preko-graničnog transporta otpadnih vozila (prema članu 5 Direktive 2000/53/EC)

Zbrinjavanje biorazgradivog otpada

Opis problema i uticaj na poslovanje: Iako kategorizovan kao vrsta komunalnog otpada, biorazgradivi otpad (bilo koji otpad koji se može podvrgnuti anaerobnom ili aerobnom razlaganju) koji dolazi iz domaćinstava, ugostiteljskih objekata i industrije u trenutnoj regulativi nema definisan način diferencijacije, odlaganja, transporta i prerade. Biorazgradivi otpad predstavlja oko 50% komunalnog otpada i kao takav predstavlja opterećenje za trenutne kapacitete skladištenja otpada, utiče na zagađivanje i kontaminaciju zemljišta i vazduha. Iako zakonska regulativa propisuje obavezno odvajanje i odlaganje obnovljivih-reciklažnih materijala (papir, plastika, karton, aluminijum itd.), ne postoji rešenje vezano za biorazgradivi otpad. Kao jedan od resursa koji približavaju poslovanje ka cirkularnoj ekonomiji, biorazgradivi otpad može biti iskorišćen kao resurs koji se ponovo uključuje u ekonomiju i nosi komercijalnu vrednost.

Predlog mogućih rešenja:

- Pronaći uporišta u postojećoj regulativi za izradu podzakonskih akata, ili izmeniti i dopuniti postojeće regulative, tako da se uključi jasna procedura upravljanja biorazgradivim otpadom.

- Tretirati biorazgradivi otpad kao komercijalni otpad/resurs/sirovinu, koja ima komercijalnu vrednost (slično statusu papira, plastike, stakla itd.)
- Paralelno sa poboljšanjem trenutnih kapaciteta sakupljanja komunalnog otpada i izgradnjom dodatnih infrastrukturnih rešenja za sakupljanje i tretman biorazgradivog otpada (u regijama Subotica, Novi Sad, Beograd, Kragujevac, Niš gde je poželjno izgraditi kompostane ili fabrike za preradu biomasa) implementirati pilot projekat koji će predvoditi veliki proizvođači bio-otpada, velike kompanije i industrije. Potom uključiti i SME i finalno i domaćinstva.
- Kreirati projekte i radionice u saradnji sa nevladinim sektorom koji su usmereni ka širenju svesti i podsticaju za kompostiranje, posebno u ruralnim predelima.
- Implementirati sistem inspeksijskog nadzora koji osigurava primenu regulative svih privrednih aktera kako bi se osigurala puno poštovanje i primena.

Usaglašavanje sa EU direktivama i međunarodnom praksom: EU direktiva 2008/98/EC - prevencija i smanjenje otpada, uključujući biorazgradivi otpad; Platforma/standard Gubici i Otpad od Hrane (FLW) – dobrovoljni standard i priručnik za implementaciju smanjenja gubitaka i otpada od prehrambenih proizvoda u procesu transporta, proizvodnje i konzumacije; Ciljevi Održivog Razvoja, Ujedinjene Nacije, Septembar 2015, Cilj 12 – Osigurati održivu proizvodnju i potrošnju hrane; Cirkularna ekonomija: Nova regulativa za podsticaj korišćenja organskog đubriva, Evropska Komisija, Mart 2016 - Podsticaj korišćenja biorazgradivi otpada u proizvodnji bio-đubriva kao i uključivanje bio-đubriva u postojeću klasifikaciju đubriva.

Zbrinjavanje viškova hrane

Problem: Nepostojanje pravnog okvira, podrške i infrastrukture za odgovorno upravljanje viškovima hrane, tj. preusmeravanje neprodane hrane humanitarnim organizacijama, narodnim kuhinjama itd. Statistička istraživanja pokazuju da se svake godine u EU baci 22 miliona tona hrane, u Srbiji nezvanični podaci su 250 000 tona godišnje.

Uticaj na poslovanje: Pored direktnih finansijskih gubitaka (nabavna vrednost hrane i PDV, troškovi odnošenja otpada) neiskorišćena hrana koja završi kao komunalni otpad pravi veliki pritisak na životnu sredinu (naročito ako se sagleda ceo njen životni ciklus od nastanka do odlaganja na deponiju). Najvažniji, društveni, aspekt – pomaganja ugroženim građanima i doprinos borbi protiv gladi i siromaštva predstavlja osnov strategije održivog poslovanja svake društveno odgovorne kompanije. Kreiranje pozitivnog okruženja za programe zbrinjavanja viškova hrane neće povećati profit kompanija učesnika, već će u velikoj meri doprineti rešavanju velikog društvenog i ekološkog problema koji bacanje hrane donosi.

Usaglašavanje sa EU i međunarodnim praksama: Ciljevi Održivog Razvoja, Ujedinjene Nacije, Septembar 2015, prvenstveno Ciljevi 2 i 12, indirektno Ciljevi 1 i 13. U Francuskoj je prošle godine izglasan Zakon kojim se u supermarketima preko 400m² zabranjuje bacanje viškove hrane.

Predlog mogućih rešenja / uporedna praksa:

- Kreirati pravni okvir koji će regulisati ovu oblast
- Paralelno sa Zakonom potrebno je osnažiti kapacitete Banaka hrane i drugih humanitarnih organizacija kako bi Zakon mogao da se primenjuje
- Viškove hrane koja se donira ili odgovorno zbrine ne karakterisati kao otpad
- Obezbediti finansijske (druge) olakšice za društveno odgovorne kompanije koje se opredele da odgovorno zabrinjavaju viškove hrane (odnosi se na sve donacije za koje trenutno postoji obaveza plaćanja PDV).

4. Vode

Vodna akta (vodni uslovi → vodna saglasnost → vodna dozvola)

Zakon o vodama ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010 i 93/2012)

Pravilnik sadržini i obrascu zahteva za izdavanje vodnih akata i sadržini mišljenja u postupku izdavanja vodnih uslova ("Sl. glasnik RS", br. 74/2010, 116/2012 i 58/2014).

Opis problema i uticaj na poslovanje: Izdavanje vodnih akata predugo traje, što podrazumeva čekanje i do 3 godine. Sam proces dobijanja vodnog akta je podeljen između nadležnog Ministarstva, Vodoprivrednog preduzeća (uslov za dobijanje vodnih uslova je prethodno mišljenje javnog vodoprivrednog preduzeća) i vodoprivrednih inspektora. Rokovi za dobijanje su dosta uopšteno definisani zakonom, ali i kao takvi se ne poštuju (rok za dobijanja vodne dozvole je 2 meseca, za vodno mišljenje ne postoji definisan rok, a bez vodnog mišljenja se ne mogu dobiti vodni uslovi, a kasnije ni vodnu saglasnost, pa na kraju ni vodnu dozvolu),

Predlog mogućih rešenja: Jasno definisati rokove za dobijanje svakog vodnog akta. Zahtev za potrebna mišljenja javnog vodoprivrednog preduzeća i inspektora, bi trebalo da inicira Ministarstvo nakon dobijenog zahteva za izdavanje vodnih uslove od strane pravnog lica.

Visina naknada za vode

Uredba o visini naknada za vode - na osnovu Zakona o vodama ("Sl. glasnik RS", br. 30/2010 i 93/2012), člana 191, svake godine se donosi nova uredba o visini naknada za vode.

Problem: Na osnovu ove uredbe pravno lice dobija rešenja o plaćanju za korišćenje voda i ispuštanje otpadnih voda. Protiv ovog rešenja ne može se podneti žalba, već samo tužba Ustavnom sudu.

Rešenja su takva da u njima nisu navedene stvarne količine vode koje se koriste, kao ni stvarne količine ispuštenih prerađenih voda, a ni kategorija voda nije realna. Ne postoji jasno definisano da li su naknade za ispuštenu vodu koja je prečišćena ili neprečišćena.

Predlog mogućih rešenja: Za ispuštenu prečišćenu ili zagrejanu vodu ili da ne postoji naknada ili da naknada, u zavisnosti od stepena prečišćavanja otpadnih voda, bude umanjena. Rešenja o količinama utrošene ili ispuštene vode dostavljati na osnovu stvarnih količina (zatražiti podatke od pravnog lica pre slanja rešenja).

II. IPPC DOZVOLE

Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine (Sl. Glasnik RS 135/2004 i 25/2015)

Opis problema i uticaj na poslovanje: Izmenama i dopunama Zakona je produžen rok za izdavanje IPPC dozvola za industrije koje su obavezne da ih pribave, sa 2015. na 2020. Međutim, industrija se i dalje suočava sa velikim izazovima u postupku pripreme Zahteva za IPPC postrojenja. Tu se prvenstveno misli na **pribavljanje neophodne dokumentacije, kao i na davanje dokaza o primeni visokih standarda** neophodnih za postrojenja koja treba da budu nosioci ove dozvole. S obzirom da su postrojenja mahom stara, najčešće većina dokumentacije nedostaje, a njihovo pribavljanje iziskuje puno vremena i finansijskih sredstava (važi za sve industrije). Najčešći problem je neimanje građevinske, upotrebne i vodne dozvole:

- Za dobijanje vodne dozvole je neophodno uraditi istražne radove i elaborat o utvrđenim i razvrstanim rezervama podzemnih voda, ukoliko postrojenje ima sopstvene bunare. Ova procedura traje dve godine.

- Za dobijanje vodnog mišljenja i vodne saglasnosti neophodno je dostaviti glavni projekat i/ili projekat izvedenog objekta, potvrdu o izvršenoj legalizaciji svih objekata, potvrdu o regulisanim imovinsko-pravnim odnosima.
- Za farme svinja i živine ne postoji zakonska regulativa o objektima za smeštaj stajnjaka.

Nepremostiv problem su imovinsko-pravni odnosi, odnosno vlasništvo nad zemljištem. Država kao vlasnik nad zemljištem na kome se nalaze objekti u vlasništvu pravnog subjekta ne mora da je proda/iznajmi. Sa druge strane, za dobijanje svih dozvola se traže regulisana imovinsko-pravna pitanja od privrednog subjekta.

Predlog mogućih rešenja: Olakšati pravnim subjektima, čija se postrojenja u vlasništvu nalaze na državnoj zemlji, dobijne svih potrebnih dozvola, kako za dobijanje IPPC dozvola, tako i za dobijanje drugih neophodnih dokumenata, kako bi nesmetano poslovali bez ograničenja.

IPPC dozvole i izvoz svinjskog mesa

Trenutno je u toku projekat IPPC farms, namenjen farmama svinja i živine, kojim se pruža podrška nadležnim organima Republike Srbije i operaterima u usvajanju održivog pristupa za implementaciju IPPC/IE Direktive u postrojenjima za intenzivan uzgoj živine i svinja. Dosadašnji rezultati projekta su: usvojen novi Pravilnik o sadržini, izgledu i načinu popunjavanja Zahteva za izdavanje IPPC dozvole namenjen samo ovoj vrsti delatnosti, korigovan obračun naknade za emisije gasova iz životinja (smanjena naknada od 6 do 3 puta), a u pripremi je izrada nacrtu IPPC dozvola za farme koje ispunjavaju uslove.

U Republici Srbiji se sprovodi vakcinacija protiv klasične kuge svinja. Zbog navedenog, farme svinja u Srbiji, kao budući nosioci IPPC dozvola, nisu u mogućnosti da vrše izvoz mesa i proizvoda od mesa na tržište EU (moguć je izvoz samo termički obrađenih proizvoda – kobasice).

Mera prestanka vakcinacije je neophodna na čitavoj teritoriji Republike Srbije što podrazumeva aktivno učešće Ministarstva poljoprivrede – Uprave za veterinu, kroz formiranje tzv. kompenzatorskog fonda, čija bi uloga bila da se, u slučaju bolesti, obeštete proizvođači svinja.

S obzirom da su farme svinja u zemljama EU, koje su nosioci IPPC dozvola, privilegovane kao postrojenja koja ispunjavaju sve normative integrisanog sprečavanja zagađenja životne sredine i da mogu nesmetano da trguju svojim finalnim proizvodima bez granica, neophodno je da se isti princip primeni i na farme u Republici Srbiji.

Trenutno najbrže rastuće tržište na svetu, Narodna Republika Kina, ima velike potrebe u svinjskom mesu i proizvodima od svinjskog mesa. U ovom momentu Republika Srbija je u, praktično, istoj poziciji kao i sa zemljama EU, u ovom slučaju zbog nepostojanja apsolutno nijednog usaglašenog sertifikata sa ovom državom. Kinesko tržište može da predstavlja ogromnu razvojnu šansu za proizvođače svinjskog mesa u Republici Srbiji.

Predlog mogućih rešenja:

- Pokrenuti ukidanje vakcinacije svinja protiv svinjske kuge, a zbog ukidanja zabrane izvoza svinjskog mesa u zemlje EU i omogućiti izvoz ukoliko su ispunjeni zakonski uslovi za IPPC dozvole.
- Potrebno je intenzivno raditi na usklađivanju sertifikata za izvoz svinjskog mesa i proizvoda od mesa u Republiku Kinu.