

REFORME ZA PRIVREDNI RAST I OTPORNOST POSLOVANJA 2022.

ODBOR ZA ŽIVOTNU SREDINU

ODBOR ZA ŽIVOTNU SREDINU

CILJ 1: PODIZANJE STOPE RECIKLAŽE AMBALAŽE I AMBALAŽNOG OTPADA

...KROZ PAŽLJIVO KREIRANJE I UVOĐENJE DEPOZITNOG SISTEMA

IZAZOV: Prepoznajući važnost cirkularne ekonomije i napore Vlade Republike Srbije da obezbedi neophodne predušlove za delotvorno upravljanje otpadom i ispunjenje ciljeva reciklaže, verujemo da je neophodno pažljivo kreiranje i uvođenje depozitnog sistema, uz prethodne konsultacije sa privredom i ostalim zainteresovanim stranama, oslanjanje na sveobuhvatne analize i uporedna iskustva koja će preporučiti uspostavljanje funkcionalnog i održivog depozitnog sistema, kao i prelazni period za njegovo uvođenje.

Pažljivo uređenje depozitnog sistema u Republici Srbiji posebno je važno imajući u vidu da se depozitni sistem u razvijenim zemljama Evrope pokazao kao uspešan u pogledu udela prikupljene u odnosu na plasiranu ambalažu, ali i kao najkompleksniji za implementaciju i da zahteva značajna ulaganja privrede i građana.

PREDLOG REŠENJA: Imajući u vidu složenost uvođenja depozitnog sistema dve su ključne pretpostavke za uspeh:

- **da zakonskim okvirom bude obezbeđen visok nivo predvidivosti u pogledu budućih obaveza za građane i privredu** (ovo podrazumeva da bi podzakonski akti neophodni za dalju implementaciju trebalo da budu doneseni najkasnije 6 meseci nakon usvajanja novog zakona, kao i da se zakonom predvedi prelazni period za uvođenje depozitnog sistema od najmanje tri godine) i
- da se uvaže uporedna iskustva koja govore u prilog tome da su se kao **najefikasniji i najodrživiji pokazali oni depozitni sistemi kojima upravlja neprofitna depozitna organizacija, organizovana, vođena i u vlasništvu obavezujuće industrije, a pod nadzorom države**. Uloga države u depozitnom sistemu jeste da postavi standarde učinka sistema u interesu šire javnosti (ispunjene ciljeva reciklaže po vrstama materijala, uz doprinos zainteresovanih strana) i redovno nadgleda efikasnost funkcionisanja sistema, dok na proizvođačima treba da bude odgovornost za dizajn i implementaciju rešenja za povraćaj ambalažnog otpada koji oni stavljuju na tržiste. Pored toga, uloga države je i da obezbedi transparentnost procesa i odgovornost svih učesnika u lancu.

Primeri dobrih uporednih praksi u najvećem broju država koje su uvele depozitne sisteme:

- **Upravljanje:** Upravljanje sistemom od strane obavezane industrije, sa nadzornom ulogom države;
- **Dnevne operacije:** Centralizovana, neprofitna depozitna organizacija, u kojoj su zastupljeni proizvođači/uvoznici napitaka i maloprodajna industrija. Svakodnevnim poslovanjem upravlja profesionalni izvršni tim pod nadzorom upravnog odbora;
- **Finansiranje:** Naknade proizvođača + nepovraćen depozit + prihodi od prikupljenog materijala;
- **Prihodi:** Depozitna organizacija kao vlasnik prihoda i prikupljenog materijala;
- **Naknade proizvođača:** Minimalni nivo potreban za pokrivanje preostalih troškova, bez unakrsnih subvencija između različitih vrsta materijala;
- **Naknade za rukovanje:** Naknada koja se plaća maloprodavcima za vođenje depozitnih operacija u njihovim prodajnim mestima;
- **Uključeni materijali:** Jednokratna ambalaža od napitaka – odluka o vrstama materijala koje će biti uključene u sistem mora da uzme u obzir potrebu dostizanja ciljeva Cirkularne ekonomije i EU zakonodavstva, kao i finansijsku održivost sistema;

- **Infrastruktura za povraćaj ambalaže:** Maloprodajna mesta sa odgovarajućom infrastrukturom za uspostavljanje efikasne mreže za povraćaj, bez ugrožavanja udobnosti kupaca i efikasnog poslovanja trgovaca, uz obezbeđivanje adekvatne pokrivenosti tržišta, u cilju dostizanja ciljeva reciklaže. Mogućnost uključivanja alternativnih lokacija za povraćaj ambalaže, posebno na mestima gde nije moguće obezbediti adekvatnu pokrivenost kroz maloprodajne objekte.

...KROZ UNAPREĐENJE SISTEMA PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PROIZVOĐAČA

IZAZOV: EU zakonodavstvo o otpadu i ambalaži (Circular Economy Package i Single Use Plastic Directive) postavlja veoma visoke i ambiciozne ciljeve u oblasti ambalažnog otpada do 2030. godine, koje će Republika Srbija u postupku pristupanja EU morati da ispuni. Ambalažni otpad iz domaćinstava trenutno nije ponovo iskorišćen na adekvatan način, te će napredak ka višim ciljevima za ambalažu upravo zavisiti od reforme sakupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava. Univerzalna, pristupačna, praktična, dobro dizajnirana i komunicirana šema produžene odgovornosti proizvođača (EPR), bi trebalo da poveća recikliranje ambalažnog otpada iz domaćinstva, posebno kada se implementira zajedno sa depozitnim sistemom.

PREDLOZI REŠENJA:

- Potrebno je ojačati postojeći sistem produžene odgovornosti proizvođača, kroz izmene Zakona o upravljanju otpadom i Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu, koje bi imale za cilj **jasno definisanje uloge i odgovornosti svih aktera u sistemu otpada, kao i uvođenje delotvornih sistema sprovođenja**, kako bi se obezbedilo dostizanje ciljeva reciklaže. Ovo bi podrazumevalo da jedinice lokalnih samouprava zadrže ključnu nadležnost za sakupljanje i sortiranje ambalažnog otpada iz domaćinstava (imajući u vidu postojeću infrastrukturu i aranžmane sakupljanja i sortiranja), ali uz značajna unapređenja samih procesa i usluga:
 - **Sakupljanje:** Dizajn usluga sakupljanja u svim jedinicama lokalne samouprave treba da bude usklađen sa nacionalnim standardom usluga (pokrivenost šeme, minimalna učestalost sakupljanja itd.), a od sakupljača treba očekivati da isporučuju minimalni kvalitet materijala u objekte za sortiranje. Kao podsticaji za što bolje upravljanje sistemom sakupljanja mogu se pokazati spuštanje reciklažnih ciljeva sa državnog na lokalni nivo, kao i puna finansijska kompenzacija onim lokalnim samoupravama koje ostvare najveću efikasnost upravljanja i kvalitet prikupljenog materijala.
 - **Sortiranje:** Opštine treba da zadrže i odgovornost za sortiranje, uz mogućnost da ovu odgovornost prenesu ponovo na organizacije za produženu odgovornost proizvođača. Neophodna su ulaganja u razvoj infrastrukture postrojenja za sortiranje u Srbiji, sa dobrom geografskom pokrivenošću i modernim, efikasnim sortiranjem širokog spektra frakcija i isporuku visokokvalitetnih rezultata. Ovo se posebno odnosi na postrojenja za sortiranje mešovitog otpada, koja trenutno ne postoje u Srbiji. Od ovih objekata mora se očekivati da isporučuju, kao izlazne proizvode, materijale koji su pogodni za dalju preradu.
 - **Prodaja materijala:** Vlasništvo nad materijalom i odgovornost za organizovanje prodaje materijala trebalo bi da bude na proizvođačima, imajući u vidu da to dovodi do viših prodajnih cena i mogućnosti za veću koordinaciju prodaje sekundarnih materijala kako bi se osiguralo da postoji adekvatno snabdevanje i zadovoljili zahtevi proizvođača.
 - **Prihodi i kapitalni troškovi:** Proizvođači ambalaže treba da pokriju pune neto troškove upravljanja ambalažnim otpadom, u skladu sa EU Okvirnom direktivom o otpadu i kroz izračunavanje „neophodnih troškova“ koje se plaćaju opštinama (što se može utvrditi putem benchmarkinga ili modeliranja). Pokrivenost troškova često može biti po toni svake prikupljene vrste ambalaže kako bi se podstakle veće stope recikliranja.

- Sveobuhvatan sistem recikliranja ambalaže treba da bude **dostupan svim domaćinstvima u Srbiji**, uključujući i ruralne oblasti, u kojima je poželjno uspostaviti sistem sakupljanja od vrata do vrata (domaćinstvima su obezbeđeni pojedinačni kontejneri), što će doprineti značajno većem učinku recikliranja i ispunjavanju ciljeva.
- Potrebno je raditi na **podizanju svesti domaćinstava** o važnosti reciklaže, ali i **preuzimanju radnji za ograničavanje korišćenja rezidualnih kontejnera za ambalažni otpad koji se može reciklirati**. Neki praktični primeri su takse na deponije i/ili porezi na spaljivanje, sistemi plaćanja prilikom bacanja otpada (ograničavanje efektivne nedeljne količine rezidualnog otpada koji domaćinstva mogu predstavljati i propisivanje naknada za preostali rezidualni otpad), komunikacija o tome kako se koristi usluga recikliranja itd.

CILJ 2: ODRŽIVO FINANSIRANJE ŽIVOTNE SREDINE

...KROZ PRIMENU PRINCIPIA ZAGAĐIVAČ PLAĆA U RAZREZIVANJU EKOLOŠKIH NAKNADA

IZAZOV: Nedosledno sprovođenje opšte prihvaćenog načela „zagađivač plaća“, koje nalaže da sistem ekoloških naknada predstavlja prvenstveno korektivni mehanizam mehanizam – kompanije koje predstavljaju velike zagađivače treba da plaćaju veće naknade od onih koje učestvuju u čiste tehnologije i na taj način smanjuju emisije zagađenja.

PREDLOZI REŠENJA:

- Transformisanje postojeće naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, kroz:
 - Spajanje naknade za zaštitu i unapređivanje i naknade za zagađivanje, tako da naknada za zagađivanje predstavlja zbir dve komponente: fiksног dela određenog prema broju materija za čije emisije je propisana obaveza merenja i varijabilnog dela prema količini emisija SO₂, NO₂, PM, NH₃ i NMVOC i količini proizvedenog, odnosno odloženog otpada.
 - Proširenje liste materija koji su obuhvaćene naknadom na amonijak i NMVOC, kao i obuhvata obveznika na sve obveznike izveštavanja (ne samo lica sa obaveznom IPPC dozvolom).
 - Postepeno povećavanje visine naknade po emisiji (po 10% u naredne tri godine).
 - Zadržavanje naknade za transport opasnih materija (deo sadašnje NZUŽS).
 - Povećanje učešća prihoda koji pripadaju JLS: 50% umesto sadašnjih 40%.
 - Jedinstven registar zagađivača (nacionalnih i lokalnih) u kojem bi bili evidentirani svi obveznici merenja emisija propisanih materija sa lokacijom postrojenja koja ih emituju.
- Unapređenje transparentnosti i usklađenosti propisa kojima se uređuju zaštićena prirodna područja i naknade za korišćenje javnih dobara na tim područjima. Potrebna je temeljna revizija svih, sada više od 80, osnova plaćanja naknade za korišćenje zaštićenih područja. Ova revizija bi trebalo da za ishod, između ostalog, ima i jasnu klasifikaciju osnova za plaćanje prema željenom dejstvu naknade (korektivno/prihodno), kao i izdvajanje osnova koji predstavljaju pružanje usluge upravljača od korišćenja dobra, odnosno zaštićenog područja.

...KROZ TRANSPARENTNO TROŠENJE SREDSTAVA

IZAZOV: Ulaganja u životnu sredinu i upravljanje otpadom su često nemenska. Naknade koje prikuplja Agencija ili lokalne samouprave često nisu upotrebljene za reinvestiranje u sistem, već se preusmeravaju na druge potrebe, koje nemaju veze sa životnom sredinom.

PREDLOZI REŠENJA:

- Neophodno je uspostaviti sistem za jednoobrazno izveštavanje lokalnih samouprava/upravljača zaštićenih područja, o godišnjim ostvarenim prihodima od naknada u oblasti životne sredine, ukupno i po pojedinim osnovima, kao i rashode koje su u istom periodu imali za zaštitu životne sredine, ukupno i po pojedinim programima. Ovo bi vodilo značajnom unapređenju izveštavanja

o izvršenju budžeta, koje bi omogućilo jasnu identifikaciju obima i strukture rashoda za zaštitu životne sredine i obezbedilo uporedivost podataka između različitih i istog nivoa vlasti.

- Uvođenje destimulativnih naknada i taksi za zagađivače, poput deponijske takse, radi sprečavanja odlaska reciklabilnih materijala na deponije, tj. stimulacija sortiranja i recikliranja otpada.

...KROZ RAZVIJANJE MODELA I PROMOVISANJE ODRŽIVE SARADNJE PRIVATNOG SEKTORA I UPRAVLJAČA ZAŠTIĆENIH PODRUČJA

IZAZOV: Saradnja upravljača zaštićenih područja sa privatnim sektorom, koji posluje u ili oko zaštićenih područja, nije na adekvatnom nivou, niti je sistemski usmerena na unapređenje zaštićenih pročića. To dovodi do bujanja štetnih aktivnosti po zaštićena područja, a nedovoljnog stimulisanja održivih poslovnih aktivnosti koje mogu dovesti do razvoja zaštićenog područja, česte izmene politika i nepredvidivosti poslovanja u i oko zaštićenih područja i slično.

PREDLOZI REŠENJA:

- Neophodno je istražiti najbolje prakse vezano za načine uređivanja saradnje upravljača i privatnog sektora u zaštićenim područjima i odrediti optimalne modele primenjive za Srbiju. U skladu sa navedenim izvršiti edukacije upravljača, i promovisati modele saradnje među privatnim sektorom i kontinuirano uticati na unapređenju ove saradnje na održivim osnovama.

CILJ 3: ZBRINJAVANJE VIŠKOVA HRANE I TRETMAN BIORAZGRADIVOG OTPADA

...KROZ DONACIJE VIŠKOVA HRANE

IZAZOV: Nepostojanje pravnog okvira, podrške i infrastrukture za odgovorno upravljanje viškovima hrane, tj. preusmeravanje neprodate hrane humanitarnim organizacijama, narodnim kuhinjama, zoološkim vrtovima itd.

Poslednjim izmenama Zakona o bezbednosti hrane definisani su rokovi trajanja namirnica – najbolje upotrebiti do i upotrebljivo do, što je upravo i prilika da se ove namirnice doniraju u tom periodu. Ono što u ovom trenutku izostaje, a na čemu posebno treba raditi, jeste uvođenje poreskih olakšica za sve koji raspolažu viškovima hrane, kako bi ih preusmerili tamo gde su najpotrebniji, bez plaćanja PDV-a.

U Srbiji se prema procenama Programa za zaštitu životne sredine UN (UNEP) godišnje baci 726.000 tona hrane, što je gotovo **2 miliona kilograma dnevno**. Istovremeno, prema podacima iz 2019. godine 480.000 ljudi (7% stanovništva) u Republici Srbiji ne može da zadovolji osnovne životne potrebe.

Pored direktnih socijalnih i finansijskih gubitaka (nabavna vrednost hrane i PDV, troškovi odnosa otpada) neiskorišćena hrana koja završi kao komunalni otpad pravi veliki pritisak na životnu sredinu.

PREDLOZI REŠENJA:

- Izmene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrednost, koje se odnose na omogućavanje doniranja hrane pred istek roka trajanja bez naplate PDV-a sa pravom na odbitak prethodnog poreza, kao i usvajanje Uredbe o besplatnom davanju hrane pred istek roka trajanja koje se ne smatra prometom dobara.
- Predlog Uredbe o besplatnom davanju hrane pred istek roka trajanja koje se ne smatra prometom dobara bi trebalo da bude sačinjen po uzoru na Uredbu o količini rashoda (kalo, rastur, kvar i lom) na koji se ne plaća porez na dodatu vrednost ("Sl. glasnik RS", br. 124/2004), kako bi sama Uredba bila dovoljno jednostavna za primenu od strane Poreske uprave i obveznika, kao i da obuhvati razrađene kontrolne mehanizme – u vidu ograničenja vrednosti hrane koja može biti donirana na najviše 1%

ukupnog godišnjeg prometa dobara i usluga Obveznika iz prethodne fiskalne godine i vođenja posebne evidencije, koja je u svakom trenutku proveriva i sa strane donatora i primaoca donacije.

- Budući da je ovo pitanje od ogromnog socijalnog, ekonomskog i ekološkog značaja, kao i da bi procenjeni godišnji gubitak od naplate PDV-a bio svega 18,4 miliona dinara, opštedruštvena korist i pomoć najugroženijima će daleko premašiti gubitak u budžetu koji bi nastao usvajanjem ove inicijative. Procenjuje se da bi ova mera dovela do povećanja donacija hrane za 157,7 miliona dinara godišnje.
- Dodatno, ovakav predlog je u skladu sa pravnim tekovinama Evropske unije: 20 od 27 zemalja Evropske unije ne naplaćuje PDV na hranu koja se donira pred istek roka, i u skladu sa mišljenjem Odbora za PDV Evropske unije, što se pozitivno odražava i na Poglavlje 16 prepristupnih pregovora sa EU.

...KROZ PREPOZNAVANJE BIORAZGRADIVOG OTPADA KAO RESURSA

IZAZOV: Biorazgradivi otpad u trenutnoj regulativi nema definisan način diferencijacije, odlaganja, transporta i prerade, a čini oko 50% komunalnog otpada. Kao takav predstavlja opterećenje za trenutne kapacitete skladištenja otpada, utiče na zagađivanje i kontaminaciju zemljišta i vazduha.

PREDLOZI REŠENJA: Kroz izmenu i dopunu postojeće regulative, uključiti jasnu proceduru upravljanja biorazgradivim otpadom, a paralelno raditi na razvoju infrastrukture za sakupljanje i tretman biorazgradivog otpada.

CILJ 4: SMANJENJE PAPIRA I SUVIŠNE ADMINISTRACIJE

...KROZ JEDINSTVENI ELEKTRONSKI SISTEM VOĐENJA EVIDENCIJE

IZAZOV: 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 na dnevnom nivou, a paralelno postoji i obaveza pisanja godišnjih izveštaja. Dodatno, postoji i obaveza čuvanja dokumentacije u papirnom obliku, što je u direktnoj suprotnosti sa ciljevima zaštite životne sredine.

PREDLOG REŠENJA: Uspostaviti jedinstveni elektronski sistem vođenja evidencije o kretanju otpada, uz predviđanje drugačije dinamike izveštavanja, uz odgovornost za ispravnost podataka koji se dostavljaju.

CILJ 5: POSTAVLJANJE JASNIH PRAVILA U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE

... KROZ UJEDNAČENO TUMAČENJE PROPISA U OBLASTI ŽIVOTNE SREDINE PRILIKOM POSTAVLJANJA TELEKOMUNIKACIONE INFRASTRUKTURE

IZAZOV: Veliki problemi u domenu elektronskih komunikacija tiču se neusklađenosti i paušalnog tumačenja propisa iz domena životne sredine, ali i statusa kritične telekomunikacione infrastrukture Republike Srbije. Konkretno, već godinama postoji problem sa otežanom izgradnjom i postavljanjem baznih stanica koje koriste postojeće tehnologije (2G/3G/4G) čime je ugrožena stabilnost i funkcionisanje mobilnih mreža koje predstavljaju jedan od kritičnih resursa u eri globalne pandemije. Ovaj problem posebno je izražen u urbanim sredinama, a bez njegovog rešavanja Srbija će ostati uskraćena za sve prilike i prednosti 5G tehnologije.

Glavni uzroci su sledeći: 1) paušalno tumačenje načela iz Zakona o zaštiti od nejonizujućih zračenja kao i definicije izvora nejonizujućeg zračenja od posebnog interesa (IPI) od strane lokalnih sekretarijata za zaštitu životne sredine; 2) ubacivanje prostornih ograničenja izraženih u metrima u planska dokumenta lokalnih

samouprava u pogledu minimalne dozvoljene udaljenosti baznih stanica od susednih objekata; 3) procedura procene uticaja na životnu sredinu kakva ne postoji u zemljama EU; 4) 2.5 puta strože granične referentne vrednosti u Pravilniku o granicama izlaganja nejonizujućim zračenjima u odnosu na EU.

PREDLOG REŠENJA: Rešenje problema otežane izgradnje baznih stanica zahteva reakciju pre svega Ministarstva životne sredine, a uz podršku Ministarstva trgovine, turizma telekomunikacija, RATEL-a i drugih institucija. Reakcija bi se ogledala u usklađivanju propisa iz domena životne sredine sa regulativom Evropske unije odnosno zemalja članica EU kada su u pitanju propisi iz domena nacionalnih zakonodavstava. Takođe potrebno je izvršiti edukaciju službenika lokalnih samouprava i ujednačiti praksu u primeni ovih propisa.

Na kraju, bilo bi korisno usvojiti novi zakon koji bi doprineo daljem unapređenju usluga i rastu tržišta telekomunikacija kroz omogućavanje digitalnih ugovora sa korisnicima i stvaranje okvira koji podstiče deljenje i veću iskorišćenost resursa.

CILJ 6: BOLJE UPRAVLJANJE POSEBNIM TOKOVIMA OTPADA

...KROZ USPOSTAVLJANJE PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PROIZVOĐAČA

IZAZOV: 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. Veliki problem predstavljaju, sa jedne strane, visoke naknade za posebne tokove otpada, koje plaćaju privredni subjekti koje na tržište stavljuju proizvode koji spadaju u ovu kategoriju, a sa druge nepostojanje adekvatnog mehanizma kontrole ispunjenja ove obaveze, čime se stvara siva zona i nelojalna konkurenca. Ne manje važno, budžet Srbije uskraćen je za velika sredstva koja mogu da budu uložena u unapređenje sistema sakupljanja i reciklaže otpada.

PREDLOZI REŠENJA:

- Postojeću zakonsku regulativu, posebno u delu upravljanja otpadom, trebalo bi što pre uskladiti sa Direktivama EU i predvideti produženu odgovornost proizvođača za posebne tokove otpada. Ovim bi se uspostavio održiv sistem finansiranja od strane proizvođača udruženih u okviru kolektivnog operatera. Ovakav sistem bi doveo do investicija u sakupljačku mrežu, a ujedno bi se prevazišli problemi u finansirajući reciklažne industrije i uvećala sredstva u budžetu za finansiranje drugih projekata za zaštitu životne sredine.
- Izvršiti uvezivanje resornih institucija – Ministarstva zaštite životne sredine, Agencije za zaštitu životne sredine, Uprave carina i inspekcija i razvoj jedinstvenog informacionog sistema za praćenje naplate naknade za posebne tokove otpada.
- Na osnovu tako proširene baze za naplatu ove naknade, smanjiti njen iznos, i na taj način pospešiti dobrovoljno plaćanje.

IZAZOV: Proizvođači i uvoznici proizvoda često su u nedoumici 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. Na ovo utiče činjenica da su opisi proizvoda u okviru razreda (vrste) neodgovarajući i uopšteni u odnosu na raznovrsnost proizvoda koji se uvoze/proizvode.

PREDLOG REŠENJA: Obračun naknade vršiti na osnovu carinskih tarifnih brojeva tj. da se u postojećim razredima navede koji tarifni broj odgovara datom opisu iz liste proizvoda u svakoj kategoriji.