**ИЗВЕШТАЈ О**

**СПРОВЕДЕНОЈ EX ANTE АНАЛИЗИ ЕФЕКАТА ПРОПИСА**

1. **Сагледавање постојећег стања.**
2. **Приказати постојеће стање у предметној области у складу са важећим правним оквиром.**

*Да ли се у предметној области примењује пропис или предметна област није била уређена прописом?*

Доношењем Закона о управљању отпадом и Закона о амбалажи и амбалажном отпаду 2009. године постављени су услови за успостављање и развој интегрисаног система управљања отпадом у Републици Србији, у складу са стандардима релевантног законодавства ЕУ у овоj области.

Поред тога, управљање отпадом је директно или индиректно уређено другим законима који обезбеђују правни оквир за заштиту животне средине и одрживи развој у Републици Србији, од који су најзначајнији:

* Закон о заштити животне средине („Службени гласник РС”, бр. 135/2004, 36/2009- др. закон, 72/2009 – др. закон, 43/2011 – УС, 14/2016, 76/2018, 95/2018 – др. закон и 94/2024 –др. закон);
* Закон о комуналним делатностима („Службени гласник РС”, 88/2011, 104/2016, 95/2018 и 94/2024);
* Закон о интегрисаном спречавању и контроли загађивања животне средине („Сл. гласник РС”, бр. 135/2004, 25/2015 i 109/2021);
* Закон о накнадама за коришћење јавних добара („Сл. гласник РС”, бр. 95/2018, 49/2019 и 92/2023).

Закон о управљању отпадом утврђује врсте отпада и његову класификацију, планирање управљања отпадом, заинтересоване стране, обавезе и одговорности у погледу управљања отпадом, управљање посебним токовима отпада, захтеве и процедуре за издавање дозвола, прекогранично кретање отпада, извештавање, финансирање управљања отпадом, надзор и друге релевантне аспекте управљања отпадом. Управљање отпадом је делатност од општег интереса. На основу овог закона усвојен је низ подзаконских аката који детаљно дефинишу оквир управљања отпадом, од којих су за предмет ове анализе најзначајнији:

* Уредбa о техничким и технолошким условима за пројектовање, изградњу, опремање и рад постројења и врстама отпада за термички третман отпада, граничне вредности емисија и њихово праћење („Службени гласник РС”, бр. 103/2023);
* Уредбом о листама отпада за прекогранично кретање, садржини и изгледу докумената који прате прекогранично кретање отпада са упутствима за њихово попуњавање („Службени гласник РС”, бр. 34/22);.
* Уредба о одлагању отпада на депоније („Службени гласник РС”, бр. 92/10);
* Правилник о методологији за прикупљање података о саставу и количинама комуналног отпада на територији јединице локалне самоуправе („Службени гласник РС”, број 14/20);
* Правилник о листи мера превенције стварања отпада („Службени гласник РС”, број 7/19);
* Правилник о условима и начину сакупљања, транспорта, складиштења и третмана отпада који се користи као секундарна сировина или за добијање енергије („Службени гласник РС”, број 98/10).

*Приказати постигнути учинак примене важећег прописа, и проценити да ли је постигнути учинак примене важећег прописа у складу са циљем који је одређен кад је пропис донет, тј. приказати која одступања су примећена од циљне вредности показатеља учинка. Приказати да ли се решења важећег прописа примењују у потпуности и у складу са роковима прописаним у важећем пропису.*

Закон о управљању отпадом донет је 2009. године, са циљем да се обезбеде и осигурају услови за:

* 1. управљање отпадом на начин којим се не угрожава здравље људи и животна средина;
  2. превенцију настајања отпада, посебно развојем чистијих технологија и рационалним коришћењем природних богатстава, као и отклањања опасности од његовог штетног дејства на здравље људи и животну средину;
  3. поновно искоришћење и рециклажу отпада, издвајање секундарних сировина из отпада и коришћење отпада као енергента;
  4. развој поступака и метода за одлагање отпада;
  5. санацију неуређених одлагалишта отпада;
  6. праћење стања постојећих и новоформираних одлагалишта отпада;
  7. развијање свести о управљању отпадом.

У образложењу Закона наводи се да је смањење, поновно коришћење, рециклажа и регенерација отпада један од основа одрживог управљања природним вредностима и заштите и унапређивања животне средине, односно један од облика превенције, смањења и контроле загађивања животне средине. Циљ овог закона је да се обезбеде и осигурају услови за смањење настајања отпада, посебно развојем чистијих технологија и ефикасним коришћењем природних богатстава, поновна употреба и рециклажа отпада, издвајање секундарних сировина из отпада, коришћење отпада као енергента, као и правилно одлагање отпада.

Измене и допуне Закона о управљању отпадом 2010. године донете су са циљем: 1) поверавања одређених надлежности јединицама локалне самоуправе; 2) да се обезбеди и осигура достизање националних циљева прераде отпада за које постоје прерађивачки капацитети; 3) усклађивање одредаба закона које се подноси уз захтев за издавање дозволе за управљање отпадом са Законом о процени утицаја на животну средину.

Измене и допуне Закона о управљању отпадом 2016. године донете су са циљем: 1) попуњавања правних празнина усклађивањем са захтевима Директиве 2008/98 о управљању отпадом и PCB и PCT Директиве 96/59/ЕС; 2) обезбеђивање усклађености одређених законодавно-правних решења са применом других важећих прописа у области заштите животне средине; 3) прецизирање појединих одредаба које се односе на: одузимање овлашћења за испитивање отпада, садржину захтева и дозволе за одлагање отпада на депонију и термички третман отпада, правног следбеника лица које има дозволу за управљање отпадом, измену и одузимање дозволе; 4) обезбеђивање усклађености законодавно-правних решења у области управљања отпадом, која се односе на систем финансирања управљања отпадом након ступања на снагу Закона о престанку важења Закона о Фонду за заштиту животне средине; 5) усклађивање закона са одредбама Закона о заштити података о личности; 6) формирање организованог тржишта отпада; 7) утврђивање јаснијих правила и процедура, већој транспарентности у области управљања отпадом, подстицању лојалне конкурентности, смањење ризика неадекватног збрињавања отпада као и стимулисање улагања у систем управљања отпадом и унапређење целокупног система управљања отпадом; 8) усклађивање са делом Директиве о индустријским емисијама 2010/75/EC – у делу који се односи на инсинерацију, прописивањем посебних елемената које треба да садржи радни план постројења за термички третман отпада; 9) усклађивање са чл. 28. и 29. Директиве 2008/98/ЕЦ, који се односе на планска документа, увођењем Програма превенције настанка отпада, којим се утврђују циљеви и мере превенције стварања отпада, процена мера превенције, предвиђа овлашћење Владе за њихово доношење, период доношења од шест година, могућност ревидирања једанпут у три године и овлашћење министра за прописивање листе мера превенције стварања отпада.

Измене и допуне Закона о управљању отпадом 2023. године донете су са циљем: 1) транспозиције Оквирне директиве о отпаду – изменама и допунама дефиниција и термина, усклађивањем захтева за упис у регистар престанка статуса отпада, ближим уређивањем дела који се односи на комунални отпад, додавањем чланова који се односе на отпад од грађења и рушења и отпадни муљ из постројења за пречишћавање отпадних вода, прецизније уређивање планирања и одговорности субјеката управљања отпадом (произвођача, оператера), организације управљања отпадом (сакупљање, транспорт, третман, поновна употреба, рециклажа и одлагање отпада); 2) отклањања непрецизности и недостатака у транспоновању: Директиве o депонијама – у делу Закона који се односи на дефиниције одлагања, уређивање несанитарних депонија, мониторинг, као и других захтева, отклоњене су непрецизности и недостатака у транспоновању Директиве o депонијама; 3)

отклањања непрецизности и недостатака у транспоновању Директиве o индустријском загађењу – Законом је био прописан термички третман у складу са Директивом о спаљивању отпада која је замењена Директивом o индустријском загађењу, те је било неопходно вршење отклањања непрецизности и недостатака; 4) транспозиције Уредбе о пошиљкама отпада.

Учесталост и обим измена овог закона указују на проблеме у примени и остваривању постављених циљева. Први и основни циљ Закона - управљање отпадом на начин којим се не угрожава здравље људи и животна средина, није остварен.

У складу са хијерархијом управљања отпада, која представља приоритетан редослед у превенцији и управљању отпадом, прописима и политикама, превенција настанка отпада је први приоритет, али и поред претходно унапређеног законског оквира, прописивања мера подзаконским актом и доношења плана превенције настанка отпада, резултати су изостали. Након превенције, прописан је следећи хијерархијски редослед у управљању отпадом: припрема за поновну употребу, рециклажа, остале операције поновног искоришћења и одлагање, као најнеповољнији сценарио, који би требало да буде опција само за део отпада који се не може третирати или остатке након третмана, који немају употребну вредност.

Када су у питању остале операције поновног искоришћења, под овим се најчешће подразумева поновно искоришћење отпада у циљу добијања енергије.

Управљање чврстим отпадом, а посебно чврстим комуналним отпадом, обично укључује неку врсту механичке обраде током које се део отпада одваја за рециклажу, док се преостали део (остатак) или користи (на пример, за енергетско искоришћавање) или одлаже на депоније. Остатак обично садржи високо-калоричне запаљиве (енергетски богате) фракције као што су пластика, папир, текстил и/или дрво. Такав остатак, који се може користити за енергетско искоришћавање, обично се назива гориво добијено из отпада (refuse-derived fuel - RDF).

Фактор емисије фосилног CO₂ представља меру која показује количина угљен- диоксида (CO₂) која се ослобађа при сагоревању фосилних горива, као што су угаљ, нафта или природни гас, по јединици произведене енергије или потрошеног горива. Овај фактор се користи у еколошким проценама и извештајима о емисијама да би се квантификовао утицај фосилних горива на климатске промене и загађење. Фактор емисије за традиционална горива, као што је угаљ, износи 0,095 - 0,105 t CO₂/GJ, док за гориво добијено из отпада у просеку износи 0,043 t CO₂/GJ.

Инвестицијама приватног сектора створени су капацитети за годишње искоришћење

500.000 t горива које се добија из отпада. Ти капацитети нису искоришћени за ове сврхе, због кашњења у успостављању система управљања комуналним отпадом, чиме би се обезбедиле довољне количине отпада за искоришћење у енергетске сврхе. Од укупно генерисаних 3,07 милиона тона комуналног отпада у 2023. години, 2,59 милиона тона је сакупљено и депоновано, док је поступку поновног искоришћења подвргнуто 0,484 милиона

тона. И поред напретка у обухвату сакупљања комуналног отпада, који у просеку износи 88,3%, недостаци се огледају у непостојању инфраструктуре за третман и одлагање, с обзиром да је од 2010. године изграђено само осам регионалних центара за управљање отпадом са регионалним санитарним депонијама, тако да сада постоји укупно 12 санитарних депонија, док део сакупљеног отпада завршава без третмана на несанитарним и дивљим депонијама (2024. године регистровано их је 2.526). Степен третмана од само 15.5% у 2023. години, указује да доминантно решење за ову врсту отпада и даље представља његово депоновање (84%), у чијој структури доминира биоразградиви отпад (46%), у који спада и отпад од хране.

Имајући у виду наведено, може се закључити да се решења важећег прописа не примењују у складу са роковима прописаним Законом и подзаконским актима донетим на основу њега, а посебно у делу управљања комуналним отпадом, односно касни се са испуњавањем прописаних обавеза јединица локалне самоуправе, које се односе на: превенцију настанка отпада, селекцију и одвојено сакупљање отпада, оснивање центара за сакупљање отпада из домаћинства који није могуће одложити у контејнере за комунални отпад (кабасти, биоразградиви и други отпад), укључујући и опасан отпад из домаћинства; евиденцију дивљих депонија и постојећих несанитарних депонија – сметлишта на својој територији и њихово уклањање и санацију; израду и реализацију пројеката санације и рекултивације за постојеће несанитарне депоније и изградњу регионалних центара за управљање отпадом. Кашњење је посебно изражено у погледу израде регионалних и локалних планова управљања отпадом, израде пројеката санације и рекултивације за постојеће несанитарне депоније, достављање радног плана постројења са програмом корективних мера и динамиком прилагођавања рада постројења, као и формирање центара за сакупљање отпада.

1. **Да ли је уочен проблем у области и на коју циљну групу се односи? Представити узроке и последице проблема?**

*На основу приказа постојећег стања описати проблем који је потребно решити и оценити опасност и размере проблема.*

Недостатак инфраструктуре за управљање комуналним отпадом доводи до непоштовања прописане хијерархије управљања отпадом, имајући у виду да се количина генерисаног отпада не смањује, да се врши поновно искоришћење у малом обиму, а да се 84% укупно генерисаног отпада депонује. Досадашњи правни оквир и мере прописиване планским документима нису у довољној мери биле усмерене на смањење количина отпада који се депонује, кроз превенцију настанка отпада и поновно искоришћење отпада.

Биоразградиви отпад чини 46% комуналног отпада, а отпад од хране, као компонента биоразградивог отапда, чини значајан део укупно генерисаних количина комуналног отпада,при чему постоји неискоришћен потенцијал за његову превенцију, с обзиром да до сада нису прописиване посебне мере за ову врсту отпада.

Када је у питању поновно искоришћење отпада, Република Србија има изграђене капацитете за енергетско искоришћење отпада, али су ти капацитети недовољно искоришћени, јер се због недостатка домаће производње горива из отпада користе у малом обиму.

Уколико не буде смањења количина генерисаног отпада кроз превенцију и повећан удео поновног коришћења отпада, опасности се огледају у наставку неконтролисаног одлагања отпада, загађења које је резултат таквог приступа (ваздуха, воде, земљишта) и изразито негативних утицаја на јавно здравље. Неискоришћеност постојећих капацитета за ко-инсинерацију отпада може довести до пада конкурентност делова индустрије због наставка употребе фосилних горива. Такође, може угрозити припремљеност ових капацитета да прихвате одговарајуће количине горива добијеног из отпада по изградњи домаћих капацитета за његову производњу, као и угрозити даља улагања индустрије у изградњу нових капацитета за ко-инсинерацију.

*Одредити циљне групе на које проблем директно или индиректно утиче (нпр. привредни субјекти у одређеној делатности, угрожене друштвене групе, органе, односно организације који врше јавна овлашћења, итд.) и описати тај утицај.*

1. Грађани (директан утицај):
   * више од 2,5 милиона домаћинстава бацају храну у вредности од 15.000 РСД годишње по домаћинству;
   * социјално угрожени грађани (око 500.000) имају ограничен приступ дониранoj храни;
   * вишеструки негативни ефекти по животну средину представљају опасност по јавно здравље.
2. Привредни субјекти (директан утицај):
   * прехрамбена индустрија (3.000 субјеката);
   * малопродаја (20.000 субјеката)
   * угоститељство (15.000 субјеката) - губици 30.000 тона годишње
   * постројења са капацитетима за ко-инсинерацију (поновно искоришћење отпада у енергетске сврхе, ради замене фосилних горива) (4 субјекта).
3. Локалне самоуправе (директан утицај):
   * све јединице локалне самоуправе сносе трошкове сакупљања, транспорта и депоновања отпада од хране.
4. Држава (индиректан утицај):
   * трошкови и оптерећеност система јавног здравља;
   * неиспуњавање обавеза у процесу европских интеграција. Одредити узроке настанка проблема и његове последице.

Узроци проблема

1. Законодавни узроци:
   * непостојање правног оквира за управљање и превенцију отпада од хране;
   * непостојање обавезе праћења и извештавања о отпаду од хране;
   * непостојање свеобухватног правног оквира за донирање хране;
   * неселективна забрана увоза отпада ради искоришћења у енергетске сврхе, односно ко-инсенерацију.
2. Институционални и инфраструктурни узроци:
   * недостатак инфраструктуре за сакупљање и третман комуналног отпада;
   * недостатак постоји систем за праћење количина отпада од хране;
   * недовољна координација између релевантних институција (Министарство заштите животне средине, Министарство пољопривреде, шумарства и водопривреде, Министарство финансија, јединице локалне самоуправе).
3. Економски узроци:
   * ниска цена депоновања;
   * трошкови изградње инфраструктуре;
   * пореска оптерећења за донирање хране.

Последице проблема

1. Стање животне средине:
   * високо учешће депоновања, са 84% комуналног отпада који се одлаже на депоније, са несагледивим последицама кроз загађење ваздуха, земљишта и вода;
   * потрошња воде, енергије и земљишта за производњу хране која постаје отпад;
   * заузимање земљишта: депоније заузимају велике површине земљишта уз пратеће ефекте деградације;
   * неискоришћен потенцијал за замену фосилних горива горивом из отпада и за смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште, односно емисије CO₂.
2. Економске последице:
   * директни и индиректни трошкови депоновања отпада;
   * губици због генерисања отпада од хране;
   * неискоришћени капацитети за ко-инсинерацију у индустрији;
   * смањена конкурентност домаће привреде.
3. Социјалне последице:
   * неуређене депоније негативно утичу на квалитет живота у околним насељима;
   * ограничен приступ донираној храни;
   * повећан ризик од губитка радних места у индустрији која има могућност коришћења отпада у енергетске сврхе у случају смањења конкурентности због неискоришћених капацитета за замену фосилних горива горивом од отпада.
4. **Да ли постоје неки други разлози за промену (интервенцију) у области у случају да није уочен проблем?**

*Навести разлоге за доношење прописа уколико разлог за његово доношење није решавање проблема. Уколико је разлог за интервенцију усклађивање националног законодавства са законодавством Европске уније, потребно је навести информацију о пропису Европске уније са којим се усклађује национално законодавство (назив директиве, уредбе или осталих правних аката) и процењеним тренутним нивоом усклађености и сегментима прописа Европске уније са којим се усклађује национално законодавство. Исте информације се наводе и у случају усклађивања националног законодавства са преузетим међународним обавезама.*

Поред решавања идентификованих проблема, постоје додатни разлози за интервенцију, која се тичу обавеза у процесу приступања Европској унији, као и других међународних обавеза.

**Усклађивање националног законодавства са законодавством Европске уније**

* **Директива (ЕУ) 2018/851 Европског парламента и Савета од 30. маја 2018. године о измени Директиве 2008/98/ЕЗ о отпаду**
  + члан 9, став 1, тачка (г): Државе чланице предузимају мере за спречавање настајања отпада од хране у примарној производњи, преради и производњи, малопродаји и остало дистрибуцији хране, у ресторанима и услугама исхране, као и у домаћинствима;
  + члан 9, став 1, тачка (х): подстиче донација хране и други облици редистрибуције, давањем предности људској потрошњи над коришћењем у храни за животиње и прерадом у непрехрамбене сврхе;
  + члан 29. државе чланице доносе специфичне програме превенције настанка отпада од хране у оквиру својих програма спречавања настанка отпада.

**Усклађивање са међународним обавезама:**

* **Циљеви одрживог развоја УН (SDG) - Агенда 2030:**

У оквиру *Циља 12. Обезбедити одрживе обрасце потрошње и производње*, формулисан је циљ 12. 3, који предвиђа да је до 2030. године потребно преполовити глобални

отпад од хране по глави становника на нивоу малопродаје и потрошача и смањити губитке хране у производњи и ланцима снабдевања, укључујући губитке после жетве.

* **Споразум из Париза**

Према трећем Национално утврђеном доприносу смањењу емисија гасова са ефектом стаклене баште - NDC 3.0, усвојеном у септембру 2025. године, предвиђено је смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште (GHG) до 2035. у односу на 1990. годину за 40,1 одсто. Нови циљ је четири пута амбициознији од првог Национално утврђеног доприноса из 2015. године, када је било предвиђено смањење емисија гасова са ефектом стаклене баште од 9,8 одсто и значајно је виши и од циља дефинисаног другим Национално утврђеним доприносом из 2022. године, којим је било утврђено смањење од 33,3 одсто до 2030. године.

1. **Утврђивање циља**
   1. **Који циљ је потребно постићи?**

*Циљ треба да буде дефинисан према жељеним ефектима које је потребно постићи у предметној области у односу на циљну групу или на животну средину, имајући у виду уочени проблем који је потребно решити, као и узроке и последице тог проблема или промену коју је потребно постићи. Циљ треба да буде прецизан, мерљив, друштвено прихватљив, остварив и временски одређен (тј. да садржи рок за постизање).*

Имајући у виду утврђене циљеве у области управљања отпадом у Републици Србији до 2031. године, који су засновани на начелу хијерархије управљања отпадом, **циљ је смањење одлагања комуналног отпада, кроз превенцију настајања отпада и поновно искоришћење, ради подстицања циркуларне економије у Републици Србији и смањења загађења животне средине и здравствених ризика за становништво.**

Циљ се остварује путем:

* + - **Успостављања правног оквира за превенцију настајања отпада од хране -** Увођењем дефиниције отпада од хране и прописивањем конкретних мера превенције, смањити количину отпада од хране за 20% до 2031. године у односу на базну 2022. годину, чиме ће се смањити негативни утицаји на животну средину, економију и друштво.
    - **Изградњу инфраструктуре за сакупљање и третман комуналног отпада и коришћење капацитета за искоришћење отпада у енергетске сврхе -** Омогућавањем увоза неопасног отпада ради енергетског искоришћења у постројењима за ко-инсинерацију постиже се очување постојећих капацитета, уз упоредну изградњу инфраструктуре за управљање комуналним отпаодм у циљу производње горива које се добија из отпада, чиме ће се обезбедити коришћење најмање 70% капацитета постројења за ко-инсинерацију до 2028. године и 100% капацитета до 2031. године. Успостављањем инфраструктуре за искоришћење отада у енергетске сврхе, може се смањити одлагање комуналног отпада на депоније за 500.000 тона годишње до 2031. године. Такође, постиже се и смањење емисија CO₂ за 468.000 t годишње заменом фосилних горива горивом добијеним из отпада до 2031. године.
  1. **Да ли је циљ који се постиже доношењем прописа усклађен са циљевима важећих планских докумената и приоритетним циљевима Владе?**

*Навести назив, циљ и меру планског документа и/или приоритетни циљ и резултат Владе (планиран Акционим планом за спровођење Програма Владе) који предвиђа доношење прописа. Навести разлоге уколико пропис одступа од циљева и/или мера предвиђених планским документима и приоритетних циљева и резултата Владе.*

Да, циљ је у потпуности усклађен са циљевима важећих планских докумената и приоритетним циљевима Владе Републике Србије.

**- Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031. године**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Циљ Програма** | **Мера Програма** | **Веза са**  **предложеним изменама Закона** |
| Општи циљ: развијање одрживог  система управљања отпадом у сврху очувања ресурса и смањења негативних утицаја на животну средину, здравље  људи и деградацију простора. | / | Све предложене измене и допуне  директно доприносе општем циљу. |
| Посебан циљ 1: Унапређен систем управљања комуналним отпадом кроз повећану стопу рециклаже, смањено одлагање биоразградивог отпада на  депоније и смањено одлагање отпада на несанитарне депоније | Мера 1.1. Проширење обухвата сакупљања на 100%  Мера 1.2. Унапређење система за одвојено  сакупљање и рециклажу комуналног отпада  **Мера 1.3. Успостављање одвојеног сакупљања**  **биоразградивог отпада ради смањења његовог одлагања**  **на депоније** | Чланови 18, 19, 89.  и 90. |
| Посебан циљ 4: Ојачани капацитети институција у области управљања  отпадом и усклађена регулатива са регулативом ЕУ | Мера 4.1. Наставак  усклађивања правног оквира са правним тековинама ЕУ | Чланови 5, тачка 30), 18, 19 |

**- Стратегија нискоугљеничног развоја Републике Србије за период од 2023. до 2030. године са пројекцијама до 2050. године**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Циљ Програма** | **Мера Програма** | **Веза са**  **предложеним изменама Закона** |
| Општи циљ: Смањење  националних емисија GHG | / | Све предложене  измене и допуне |
| (без сектора LULUCF) за 13% до 2030. и најмање за  55% до 69% до 2050. године у односу на 2010. годину. |  | директно  доприносе општем циљу. |
| Посебан циљ 1: Посебни | Мере за које ће бити потребан додатни | Чланови 18, 19, |
| циљ 2: Смањење емисија | напор у односу на Б2/М2, после 2030. | 89. и 90. |
| GHG које неће бити | године, ако начин за ублажавање буде у |  |
| обухваћене ЕU-ЕТS-ом за | складу са сценаријима М3 или М4: изградња |  |
| 9,7% до 2030. године и | санитарних депонија; одвајање извора и |  |
| између 33,5% и 54,5% до | изградња објеката за рециклажу материјала; |  |
| 2050. у поређењу са 2010. | изградња постројења за биолошки третман |  |
| годином. | (постројења за компостирање); изградња |  |
| Секторски циљ 5) смањење | постројења за термички третман |  |
| емисија GHG у сектору | (инсинерација); |  |
| отпада за 13% до 2030. и на | Мере у којима ће бити потребан додатни |  |
| нивоу између 29% и 69% до | напор у поређењу са Б2/М2, после 2030. |  |
| 2050. године у поређењу са | године ако начин за ублажавање буде у |  |
| 2010. | складу са сценаријем М4: изградња |  |
|  | постројења за биолошку обраду (анаеробна |  |
|  | дигестија); појачана превенција отпада. |  |

**- Интегрисани национални енергетски и климатски план Републике Србије за период до 2030. године са визијом до 2050. године**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Област** | **Циљеви** | **Мера Плана** | **Веза са**  **предложеним изменама Закона** |
| * 1. Димензија   декарбонизације   * + 1. Емисије   гасова са ефектом стаклене баште и смањење емисија | Главни циљ: Смањење емисија гасова са ефектом стаклене  баште  Квантификовани циљ: Допринос Смањење емисија GHG у сектору отпада за 13%  до 2030. године у поређењу са 2010. годином | МП\_Д3  Промовисање циркуларне  економије | Чланови 89. и 90. |
| Сектор управљања отпадом | Главни циљ: Смањење емисија гасова са ефектом стаклене  баште  Квантификовани циљ: Допринос Смањењу емисија GHG у сектору отпада за 13% до 2030. године у односу на 2010. годину, смањење биоразградивог отпада на  депонијама за 50% до 2032.  године и за 35% до 2039. године | МП\_Д15  Унапређење система управљања комуналним отпадом, кроз повећану стопу рециклаже, смањено одлагања  биоразградивог  отпада на депоније и несанитарне  депоније | Чланови 18 и 19 |

**- Акциони план за спровођење Програма Владе 2023-2026.**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Приоритетни циљ** | **Мера Програма** | **Веза са предложеним изменама Закона** |
| 1.3 Заштита природе и одрживо управљање отпадом | 1.3.1 Унапређење управљања комуналним отпадом  1.3.3 Унапређена циркуларна  економија | Чланови 18, 19, 89. и 90. |

* 1. **На основу ког показатеља учинка се утврђује да ли је дошло до постизања циља?**

*Одредити мерљив показатељ учинка на основу ког се прати степен постизања циља и његову почетну и циљну вредност. Уколико није могуће одредити квантитативни показатељ учинка, потребно је навести разлоге због којих то није могуће и одредити квалитативни показатељ учинка.*

Постизање циља се утврђује на основу следећих мерљивих показатеља учинка, заснованих на подацима из АЖЖС годишњих извештаја:

* + - Количина генерисаног отпада од хране (тона). Почетна вредност (процењена 2023.): 300.000-700.000 тона. Циљна вредност: <240.000 тона до 2031. године. Потребно успоставити посебан мониторинг отпада од хране.
    - Смањење емисија CO₂ заменом фосилних горива горивом добијеним из отпада, годишње (t CO₂. ), у односу на 2025. годину. Почетна вредност (2025): 855.000 t CO₂ годишње. Циљана вредност (2031): 387.000 t CO₂.
  1. **Дефинисати извор провере и рокове за прикупљање података за праћење примене прописа.**

*На који начин, из којих извора провере и у којим роковима ће се прикупљати подаци на основу којих ће се пратити примена прописа (достизање циљне вредности показатеља, потпуност примене решења прописа у складу са планираним роковима, итд.)? Која организациона јединица у оквиру органа ће бити задужена за праћење примене прописа?*

Начин прикупљања података: Подаци ће се прикупљати кроз постојеће регистре и систем извештавања Агенције за заштиту животне средине у годишњим интервалима, у складу са роковима за извештавање Агенције.

Извори провере:

* + - Примарни: подаци из регистара Агенције за заштиту животне средине, Извештај о стању животне средине, извештаји о управљању отпадом.
    - Секундарни: Базе података Еуростата и Републичког завода за статистику.

Организациона јединица задужена за праћење примене прописа је Сектор за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије.

1. **Идентификовање опција.**
   1. **Да ли је циљ могуће постићи применом „status quo” опције? Приказати последице примене „status quo” опције.**

*Приказати најважније потенцијалне последице изостанка промене или интервенције на циљне групе, односно на област која се уређује прописом. Навести најзначајније економске, друштвене, управљачке и финансијске ефекте, ефекте на животну средину, односно ризике због којих се одустало од примене ове опције.*

Одржавање „status quo” подразумева наставак тренда раста количина генерисаног комуналног отпада услед урбанизације и економског раста (пројекције показују тренд раста од 5% годишње) и пораст количина депонованог отпада.

Економски ефекти задржавања постојећег стања се односе на директне губитке због генерисања отпада од хране и неискоришћених капацитета за ко-исинерацију у индустрији, преко директних и индиректних трошкова депоновања отпада, до смањења конкурентности домаће привреде.

Друштвени ефекти су најизраженији у повећању ризика по јавно здравље, као и негативног утицаја на квалитет живота, посебно у насељима и деловима насеља у близини депонија, као и пратеће погоршање социјалних неједнакости, посебно уз наставак ограниченог приступа донираној храни за социјално угрожене грађанке и грађане.

Управљачки ефекти се огледају, пре свега, у преоптерећењу капацитета за инспекцијских надзор на свим нивоима (републички, покрајински и локални), имајући у виду да ће се наставити одлагање отпада, због чега је потребно повећати контролу параметара квалитета животне средине.

Директни финансијских ефекти изражени су у наставку до сада непрекидног циклуса трошкова за уклањање тзв. дивљих депонија и великих трошкова за сакупљање комуналног отпада, као и трошкова за депоновање отпада у срединама у којима постоје санитарне депоније. Индиректни ефекти изражени су у трошковима система здравствене заштите.

Постоје мултидимензионални ефекти на стање животне средине, са несагледивим трајним последицама кроз загађење ваздуха, земљишта и вода. Поред тога, изражено је нерационално трошење ресурса, пре свега воде, енергије и земљишта, за производњу хране која постаје отпад. Угрожавање земљишта огледа се и у заузимању великих површина, најчешће некада пољопривредног земљишта, као необновљивог извора.

Највећи ризици су у вези са погоршањем квалитета животне средине, уз изражен ризик од директних еколошких катастрофа, пре свега услед честих пожара на депонијама (бележи се преко две хиљаде пожара на депонијама годишње). Поред тога, изражени су ризици од неконкурентности делова домаће индустрије, пре свега цементне, као и неиспуњавања преузетих обавеза у процесу приступања Европској унији.

Смањење количина комуналног отпада који се одлаже није могуће постићи применом

„status quo” опције, односно задржавањем постојећег стања без промена законског оквира.

* 1. **Да ли је циљ могуће постићи искључиво применом подстицајних, информативно- едукативних, институционално-управљачких или мера за обезбеђивање добара и услуга, без доношења новог или измене постојећег прописа? Навести разлоге због којих се одустало од примене ове опције.**

*Описати разматрану опцију која подразумева постизање циља кроз примену подстицајних, информативно-едукативних, институционално-управљачких или мера за обезбеђивање добара и услуга (нпр. финансијски подстицаји, појачан инспекцијски надзор, саморегулација, информативно едукативне кампање, унапређење сарадње између органа јавне власти, ажурирање регистара и евиденција, поједностављење административних поступака и/или захтева итд.), а без промене регулаторног оквира. Навести најзначајније економске, друштвене, управљачке и финансијске ефекте, ефекте на животну средину, односно ризике због којих се одустало од примене ове опције.*

Дефинисани циљ није могуће постићи искључиво применом подстицајних, информативно-едукативних, институционално-управљачких или мера за обезбеђивање добара и услуга.

Иако наведене мере могу бити значајне, без усвајања одговарајућих норми не могу се постићи системске и одрживе промене. Посебно у контексту усклађивања са правом ЕУ, потребно је транспоновати одредбе претходно наведених директива, што је могуће само путем измена закона. Такође, ова опција је неприхватљива и због потребе отклањања уочених недостатака и уређења правних питања која у важећем закону нису уређена на начин који омогућава остваривање циљева у области управљања отпадом.

* 1. **Које су кључне промене које се прописом предлажу ради постизања циља?**

*Описати предложена решења прописа којима се мењају права и обавезе физичких и правних лица, начин њиховог остваривања, као надлежности и начин вршења надлежности од стране органа јавне управе (нпр. измена услова за излазак на тржиште, измена права и обавеза и/или измена критеријума за остваривање права или испуњење обавеза за грађане и/или привреду, увођење или измена регистра, измена надлежности, формирање нове надлежне институције/укидање или спајање постојећих институција, итд.).*

Предвиђено је прописивање мера спречавања стварања отпада, посебно мера којима се смањује стварање отпада од хране и подстиче донирање хране и други облици прерасподеле за људску употребу, уз дефинисање појма отпада од хране.

Предвиђено је и да, као изузетак од става 5. члана 89. Закона, који прописује забрану увоза отпада ради искоришћења у енергетске сврхе, Влада одређује критеријуме за поједине врсте неопасног отпада који се могу увозити ради искоришћења у енергетске сврхе, и да одређује поједине врсте неопасног отпада које се могу увозити ради искоришћавања у енергетске сврхе, на предлог ресорног министарства, под условом да постоји постројење за су-спаљивање за чији рад је издата дозвола, у складу са законом.

* 1. **Које опције су разматране приликом израде прописа и навести разлоге због којих се од њих одустало?**

*Представити различите опције које су разматране приликом дефинисања кључних решења предложених прописом и описати најзначајније економске, друштвене, управљачке и финансијске ефекте, ефекте на животну средину, односно ризике због којих се одустало од ових опција. Када се прописом врши усаглашавање домаћег правног оквира са правним тековинама Европске уније, потребно је размотрити опције које се односе на начин примене кључних решења акта који се транспонује.*

Као једна опција, разматрана је опција регулације отпада од хране као посебног тока отпада, уз прописивање посебних мера које се односе на сакупљање, транспорт, складиштење, третман, односно поновно искоришћење и одлагање. Процењено је да та опција носи велики ризик у погледу могућности за имплементацију, с обзиром на недовољно изграђену инфраструктуру, недостатке управљачких капацитета и капацитета за сакупљање у бројним јединицама локалне самоуправе, односно изражену асиметрију у нивоу управљања комуналним отпадом у различитим деловима Републике Србије. Због тога је у овој фази стављен акценат на превенцију настанка ове врсте отпада, док је даља регулација и прописивање посебних услова за збрињавање ове врсте отпада, са циљем даљег смањења количина које се депонују, остављен за наредну фазу, по изградњи неопходне инфраструктуре на већем делу територије Републике Србије.

Разматрана је опција регулације временског оквира и доношење законских норми које ће регулисати критеријуме и врсте неопасног отпада које се могу увозити ради искоришћавања у енергетске сврхе. Анализом упоредних искустава, регулативе Европске уније и постојећих техничких стандарда у овој области, дошло се до закључка да је препознато више класа отпада, у зависности од његових карактеристика, присуства појединих материја, као и топлотне вредности, док државе могу прописивати димензије, удео влаге, пепела, тешких метала и друго, што је примарно вођено циљевима заштите животне средине, али и захтевима постројења са ко-инсинерацију. С обзиром на наведено, као и на различиту динамику израде инфраструктуре за управљање комуналним отпадом, са једне, и инвестиција у капацитете за ко-инсинерацију горива из отпада, са друге стране, процењено је да је питања критеријума и врста неопасног отпада који се може увозити ради искоришћавања у енергетске сврхе, са становишта рационалности и ефективности, адекватно уредити подзаконским актом. С обзиром на планирана значајна улагања у инфраструктуру за управљање комуналним отпадом, на овај начин обезбедиће се благовремен одговор у циљу пласмана домаћег горива добијеног из отпада.

* 1. **Која је међународна упоредна пракса у регулисању области?**

*Представити кључна решења у предметној области у упоредивим земљама Европске уније, земљама у окружењу или другим упоредивим земљама. Уколико се овим прописом врши усклађивање са прописом Европске уније представити релевантне налазе ex-ante анализе ефеката које је спровела администрација Европске уније, уколико је ова анализа доступна.*

Већина држава чланица Европске уније (укупно 15) је имплементирала или је у процесу развијања посебних стратегија и акционих планова за отпад од хране, поред законски обавезних програма за спречавање отпада од хране. Циљеве за смањење отпада од хране поставило је 22 државе чланице, док је 15 држава у својим националном плановима или програмима експлицитно изразило посвећеност Циљу одрживог развоја 12.3. У Републици Хрватској се закон који регулише управљање отпадом не примењује на превенцију настанка отпада од хране, већ је она регулисана посебним прописом који доноси министарство надлежно за послове пољопривреде. Законом о пољопривреди предвиђено је доношење плана спречавања и смањења настајања отпада од хране, који садржи циљеве и мере за спречавање настајања и смањења отпада од хране у свим фазама прехрамбеног ланца, од примарне производње, преко прераде и производње, трговине, угоститељства, институционалних кухиња до домаћинстава.

У вези са питањем прекограничног кретање горива добијеног из отпада у Европској унији, прекогранични транспорт је уређен Уредбом (ЕУ) 2024/1157 о пошиљкама отпад, која замењује стару Уредбу (ЕЗ) бр. 1013/2006 и примењује се од 21. маја 2026. (са неким изузецима раније). Гориво добијено из отпада носи индексне бројеве 19 12 10 (гориво из отпада) или 19 12 12 (други отпад, укључујући смеше материјала, из механичког третмана отпада). Транспорт отпада између држава чланица, као и увоз из и извоз у треће земље су дозвољени под одређеним предусловима, и захтевају сагласност свих укључених надлежних органа. Ово омогућава произвођачима горива добијеног из отпада да извозе ка потрошачима горива добијеног из отпада унутар Европске уније и у треће земље. Према подацима Евростата, количине горива добијеног из отпада које су извезене унутар европских земаља у последњих пет година кретале су се у опсегу од 4 до 6 милиона тона годишње. Очекује се даљи и стабилан раст прекограничног кретања унутар Европске уније, јер умањује регионалне или сезонске недостатке горива добијеног из отпада (омогућава упошљавање свих расположивих капацитета равномерно током године). Од земаља у Европи, Немачка највише користи горива добијеног из отпада, при чему је највећи корисник цементна индустрија, са стопом замене фосилних горива алтернативним горивима од преко 70%. Годишња потрошња алтернативних горива у цементној индустрији износи између 3,5 и 4 милиона тона. С обзиром да потрошња превазилази производњу, Немачка увози гориво добијено из отпада из других земаља, највише из Велике Британије и Италије.

Током неколико деценија, индустријски процеси сагоревања, посебно у енергетски интензивној цементној индустрији, користили су обновљену топлотну енергију из горива добијеног из отпада. У одређеним ситуацијама, гориво добијено из отпада може захтевати даљу обраду (на пример, дробљење, просејавање и класификацију ваздухом) да би испунио специфичне техничке захтеве пре коначног енергетског искоришћавања. То је обично случај у цементним пећима, на пример. Такво гориве може се класификовати као чврсто обновљено гориво (solid recovered fuel - SRF) ако испуњава захтеве утврђене стандардом EN ISO 21640:2021. Поред тога, могу постојати посебни додатни захтеви за чврсто обновљево гориво утврђени националним стандардима, законодавством или крајњим корисницима, да би се обезбедио одређени ниво квалитета. У неким земљама чланицама, на пример, Италији и Аустрији, могу се примењивати и додатни специфични критеријуми за престанак статуса отпада

Европски стандард EN ISO 21640:2021 развијен је у оквиру радног програма Европског комитета за стандардизацију Техничког комитета CEN/TC 343. Овај стандард искључује употребу опасног отпада и захтева спецификацију неколико карактеристика. Подела на пет класа заснива се на нето калоријској вредности и садржају хлора и живе, према следећој табели:

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Класификационе карактеристике | Статистичка мера | Јединица | Класе | | | | |
|  |  |  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| Нет калоријска вредност (NCV) | средња вредност | MJ/kg | ≥25 | ≥20 | ≥15 | ≥10 | ≥3 |
| Хлор (Cl) | средња вредност | % у маси | ≤0.2 | ≤0.6 | ≤1.0 | ≤1.5 | ≤3 |
| Жива (Hg) | медијана | mg/MJ | ≤0.02 | ≤0.03 | ≤0.05 | ≤0.10 | ≤0.15 |
|  | 80. перцентил | mg/MJ | ≤0.04 | ≤0.06 | ≤0.10 | ≤0.20 | ≤0.30 |

Комунални отпад је примарни извор отпада који се користи у производњи горива добијеног из отпада. Комунални отпад обухвата отпад генерисан у домаћинствима и други отпад сличан по природи и саставу, а сакупља се или као смеша или у одвојеним фракцијама. Просечан европски састав комуналног отпада узет из четири европске регије, како је представљено од стране Међувладиног панела за климатске промене (IPCC)[[1]](#footnote-1) служи као илустративан пример удела и састава горива добијеног из отпада. Обично, доминантна фракција комуналног отпада је биоразградиви отпад око 36%. Према IPCC извештају, приближно 34% укупног комуналног отпада, који садржи углавном папир и картон, пластику, текстил, дрво и гуму, је погодно за производњу овог горива.

1. **Анализа економских ефеката**
   1. **Да ли се предложеним решењима прописа уводи нови, укида или мења постојећи административни поступак и/или административни захтев за привредне субјекте и који су позитивни ефекти овог решења? Да ли предложена решења утичу на повећање или умањење административних трошкова1 и колико износи повећање или умањење административних трошкова које сноси привредни субјект?**

Предложеним решењима прописа се не уводи нови административни поступак, нити се мењају или укидају постојећи административни поступци и трошкови осим у делу документа о кретању отпада за неопасан отпад.

* 1. **Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа финансијска обавеза за привредне субјекте? Који су позитивни ефекти увођења нове, измена или укидања обавезе?**

Предложеним решењима прописа се не уводи нова финансијска обавеза за привредне субјекте, нити се мењају или укидају постојеће финансијске обавезе.

* 1. **Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која утиче на повећање или умањење трошкова производње и/или пружања услуга које сноси привредни субјект? Колико износи повећање или умањење ових трошкова? Да ли се обавеза може испунити на домаћем тржишту и да ли је рок за испуњење обавезе примерен? Који су позитивни ефекти увођења нове, измена или укидања обавезе?**

*Описати предложена решења прописа којим се уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која директно или индиректно утиче на измену процеса производње и/или пружања услуге (нпр. увођење или укидање обавезне примене неког техничког захтева, примене одређене опреме, запошљавања лица које испуњава критеријуме које се односе на ниво образовања и компетенција, итд.).*

Предложена решења везана за мере превенције настанка отпада од хране подстичу смањење отпада од хране, што може утицати на процесе у производњи хране у примарној производњи, у преради и производњи, у малопродаји и другој дистрибуцији хране, у ресторанима и угоститељским објектима. Имајући у виду планирано доношење Плана превенције стварања отпада, умањење трошкова по овом основу биће предмет анализе ефеката овог планског документа у процесу његовог доношења.

Предложеним решењима којим је предвиђено да изузетно Влада одређује критеријуме и одређује поједине врсте неопасног отпада који се могу увозити ради искоришћења у енергетске сврхе, уколико постоји постројење за су-спаљивање за чији рад је издата дозвола у складу са законом, што за те привредне субјекте може значити умањење

трошкова производње, кроз замену фосилних горива горивима добијеним из отпада, и то директно, кроз разлику у цени, и индиректно, кроз мање обавезе по основу накнада за емисије.

*Проценити износ повећања или умањења трошкова који произилазе из овог решења и одредити циљне групе (правна форма, величина, делатност, итд) који ће сносити трошак.*

Прелазак са коришћења фосилних горива на горива добијена из отпада такође захтева додатна улагања. Додатна инвестиција је обично у распону од 12 милиона евра до 35 милиона евра за капацитет од 70 000 t годишње (CAPEX), а приближни додатни оперативни трошкови за пријем, складиштење, припрему и системе за паљење износе 2 до 3 евра по тони горива (OPEX).

Уз неопходне инвестиционе трошкове, постоје и додатни оперативни трошкови повезани са контролом квалитета, праћењем емисија, извештавањем о емисијама, ревизијом и валидацијом. Према искуству, просечни оперативни трошкови износе у распону од 2 евра/t до 3 евра/t горива добијеног из отпада.

Имајући у виду недостатак овог горива на домаћем тржишту, омогућавањем његовог увоза обезбедиле би се потребне количине за постојеће капацитете, који обухватају три цементаре и једно постројење за енергетско искоришћење отпада, које имају укупан инсталирани капацитет за енергетско искоришћење отпада од 9.000.000 GJ годишње, односно око 500.000 t горива из отпада годишње.

Употребом једне тоне горива добијеног из отпада може се уштедети приближно укупно 90 евра, али ово је конзервативна процена и може широко варирати. Стварне уштеде зависе од цене овог горива у односу на фосилна горива, његовог квалитета и калоријске вредности, као и од специфичних оперативних трошкова постројења. Уштеде проистичу из ниже цене овог горива, али и мањим трошковима по основу такси за емисије CO₂.

* 1. **На који начин ће предложена решења прописа утицати на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту?**

*Описати предложено решење прописа које директно или индиректно утиче на ценовну конкурентност домаћих привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту, њихово пословно повезивање и удруживање, унапређење инфраструктуре, трансфер технологије (утицај на иновације и доступност технологије), приступ финансијским средствима, услове за инвестирање, унапређење квалитета радне снаге, обавезе послодаваца, итд.?*

*Описати очекиване ефекте и одредити привредне субјекте на које се ефекти односе и описати мере које ће се предузети у случају индентификовања негативних ефеката предложеног решења (нпр. мере подршке у прилагођавању домаћих привредних субјеката обавезама које се намећу приликом усаглашавања прописа са решења прописа ЕУ и др.).*

Подстицање смањења отпада и одлагања на донације може смањити трошкове (мање губитака), побољшавајући ценовну конкурентност на домаћем тржишту. За инострано тржиште, усклађивање са ЕУ стандардима (Директива 2018/851) олакшава извоз хране. Кључни ефекти су побољшање иновација (одрживи модели, тачка 1) чл. 11а.) и приступ финансијама (потенцијални грантови за превенцију).

Коришћење горива добијеног из отпада директно повећава конкурентност, јер смањује зависност од фосилних горива и значајно смањује емисиони фактор по тони производа. Тиме се трошкови по основу CО₂ такси знатно умањују – за постојеће капацитете око 100 милиона евра годишње. Ова врста горива омогућава дугорочну енергетску сигурност, стабилну профитабилност и отвара простор за нове инвестиције вредне око 500 милиона евра, уз додатну перспективу решавања проблема са домаћим отпадом и јачања циркуларне економије.

Цена у Систему Европске уније за трговину емисијама има изражен тренд раста од 2020. године, са просечном ценом око 25 евра по тони, растом до 80 евра по тони до 2022. године, а 2023. године, цена је достигла преко 100 евра по тони у фебруару те године, док се у текућој години креће око 80 евра по тони. Аналитичари (нпр. Енердата) предвиђају да ће цена наставити да расте до 2030. године (преко 100 евра по тони), због смањења понуде дозвола и ширег покрића сектора.

Уколико извозници из Србије не успеју да смање своје емисије CО₂ до почетка пуне примене ЕУ регулативе (1. јануар 2026. године), суочиће се са поскупљењем својих производа на европском тржишту и тиме изгубити на конкурентности. Имајући у виду обим коришћења горива добијеног из отпада у конкурентним постројењима у Европи, важно је да се кроз омогућавање увоза ове врсте горива обезбеде услови за конкурентно пословање и производњу у домаћој цементној индустрији, као и индустријама повезаним с њом. Ово посебно због чињенице да су домаће цементаре и саме произвођачи бетона и других производа, као и да је у тим областима, теже да достигну производњу која ће пратити

предвиђену појачану привредну активност у инфраструктури и другом грађевинарству, ценовну стабилност домаћих производа, као и лојалну конкуренцију.

Подаци о квалитету горива добијеног из отпада показују да садржај фосилног угљеника чини 64,4% укупног садржаја угљеника. Преосталих 35,6% укупног угљеника је биогени угљеник, који потиче из фракције папира/картона, као и из неке биогене материје која је укључена у мешовиту пластику из одвојено сакупљеног кућног и комерцијалног отпада. Фактор емисије за традиционална горива, као што је угаљ, износи 0,095 - 0,105 t CO₂/GJ, док за гориво добијено из отпада у просеку износи 0,043 t CO₂/GJ.

Један гигаџул (GJ) горива добијеног из отпада замењује исту количину енергије коју обезбеђује лигнит или камени угаљ. Стога, емисије фосилног CO₂ из једног GJ RDF-а су око 43% мање од оних из једног GJ угља.

У смислу трошкова CO₂, један GJ добијен од горива добијеног из отпада штеди у просеку 3 евра у поређењу са угљем.

Једна тона горива из отпада може заменити 0,9 тона угља, стога, замена једне тоне фосилног горива са горивом добијеним из отпада уштеди око 50 евра по тони.

За постојећи капацитет од 9 милиона GJ годишње, гориво добијено из отпада може да замени приближно 360.000 тона фосилних горива. Тиме би се, захваљујући просечно око 50% нижем емисионом фактору, смањиле емисије за приближно 468.000 t CО₂ годишње.

* 1. **На који начин ће предложена решења прописа утицати на конкуренцију?**

*Да ли се предложеним решењима прописа директно или индиректно утиче на:*

* *број и врсту учесника на тржишту, односно да ли се додељују одређена искључива права;*
* *могућност за тржишно надметање, односно договарање између учесника на тржишту;*
* *слободно формирање цена и могућност избора добављача и производа;*
* *могућности на улазак нових учесника на тржиште прописивањем критеријума, стандарда или услова;*
* *могућност да државни органи, органи територијалне аутономије и локалне самоуправе нуде робу и услуге на тржишту заједно са учесницима на тржишту над којима врше надзор?*

Предложена решења немају директан или индиректан утицај на конкуренцију у смислу броја учесника, надметања, цена, уласка на тржиште или улоге државних органа.

* + Број и врста учесника: Нема доделе искључивих права.
  + Тржишно надметање: Нема утицаја на договарање.
  + Слободно формирање цена: Нема утицаја.
  + Улазак нових учесника: Критеријуми за увоз (чл. 89) могу олакшати улазак, али без прописивања нових критеријума, стандарда или услова.
  + Улога органа: Нема нуђења роба/услуга на тржишту. Стога, нема идентификованих ефеката на конкуренцију.
  1. **На који начин ће предложена решења прописа утицати на микро, мале и средње привредне субјекте (ММСП)?**

*Приказати разлике у ефектима предложених решења прописа на привредне субјекте различите величине (микро, мале, средње, велике), имајући у виду њихову делатност и форму организовања. Оценити да ли су ефекти прописа на ММСП позитивни или негативни и приказати мере којима се негативан ефекат на ММСП умањује.*

Ефекти на ММСП се могу оценити као позитивни, са различитим утицајима по величини, али без негативних ефеката који захтевају посебне мере.

* + - Микро и мала предузећа: у ланцу хране (нпр. мали угоститељи, 15.000 субјеката), мере превенције могу смањити трошкове везане за генерисање отпада од хране (позитивно). Ефекти: позитивни (уштеде), без негативних.
    - Средња предузећа: слични позитивни ефекти, са већим потенцијалом за донације хране, посебно у прехрамбеној индустрији и малопродаји. За енергетику: Бољи приступ гориву (4 субјекта, углавном средња/велика).
    - Велика предузећа: највећи бенефити од увоза отпада добијеног из горива, на првом месту у цементној индустрији (искоришћење капацитета и пратеће уштеде).

Разлике: ММСП имају мањи обим, следствено мање апсолутне уштеде, али пропорционално веће релативне (нпр. микро угоститељ може уштедети 10-15% трошкова). Негативни ефекти: нема. Мере за ублажавање: нису потребне, али план превенције може укључити подршку за ММСП (нпр. у погледу едукација, кампања и др.).

1. **Анализа ефеката на друштво.**
2. **Да ли се предложеним решењима прописа уводи нови, укида или мења постојећи административни поступак за грађане и који су позитивни ефекти овог решења? Да ли предложена решења прописа утичу на повећање или умањење административних**

**трошкова и колико износи повећање или умањење административних трошкова које сносе грађани?**

Предложена решења не уводе нови, укидају или мењају постојећи административни поступак за грађане.

1. **Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа финансијска обавеза за грађане?**

Предложеним решењима се не уводи нова, мења или укида постојећа финансијска обавеза за грађане.

1. **Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова,мења или укида постојећа обавеза која утиче на трошкове живота?**

Предложеним решењима се не уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која утиче на трошкове живота.

1. **На који начин предложена решења прописа утичу на доступност, квалитет и цене роба и услуга од значаја за животни стандард становништва?**

*Описати предложена решења прописа којима се директно или индиректно утичу на доступност, квалитет и цене роба и услуга од значаја за животни стандард становништва (као што су храна, пијаћа вода, становање, енергија итд.). Одредити производе и услуге и описати утицај.*

Предложена решења која се односе на превенцију настанка отпада од хране могу имају позитиван утицај на животни стандард становништва, посебно социјално угрожених, кроз смањење трошкова за исхрану и доступност дониране хране.

1. **На који начин предложена решења прописа о утичу на тржиште рада, запошљавање, услове за рад и синдикално удруживање?**

*Описати предложена решења прописа која имају директан или индиректан утицај на могућности запошљавања и отпуштања, као и формирање или укидање радних места, укупно или у одређеној делатности или за одређене струке?*

Предложеним решењима се умањује ризик од губитка радних места, превасходно у цементној индустрији. У цементној индустрији, непосредно, у Републици Србији ради око 740 запослених, али је број запослених у другим повезаним лицима (зависна друштва за производњу бетона, зависна друштва за управљање отпадом) и индустријама повезаним и зависним од функционисања индустрије цемента (грађевинарство и друге индустрије) неупоредиво већи. Са друге стране, омогућавањем увоза горива добијених из отпада отвара се простор за даље инвестиције и формирање нових радних места.

Изградњом инфраструктуре за управљање отпадом, укључујући и постројења за третман и производњу домаћег горива добијеног из отпада, формираће се нова радна места, уз могућност преквалификација и запошљавања осетљивих група, посебно припадника националних мањина, укључених у систем сакупљања отпада.

1. **На који начин предложена решења прописа утичу на здравље људи?**

*Описати предложена решења прописа која директно или индиректно утичу на здравље људи (посебно осетљивих друштвених група) и представити ефекте тих решења. Уколико су ефекти предложених решења негативни, представити мере којима ће се ти ефекти ублажити или отклонити.*

Предложена решења директно и индиректно позитивно утичу на здравље људи, посебно осетљивих група (нпр. деце, старијих од 65 година, посебно становника у близини несанитарних депонија). Смањење депоновања отпада од хране смањује загађење ваздуха, воде и земљишта, смањујући ризике од респираторних и других обољења (нпр. директно кроз смањење броја пожара на депонијама).

Смањење депоновања комуналног отпада има значајне позитивне ефекте на здравље људи, смањујући експозицију токсинима, загађењу и повезаним ризицима. Ово се заснива на регулативи ЕУ, као што је Директива о депонијама (1999/31/EC, ажурирана 2018/850), која наглашава смањење депоновања биоразградивог отпада на <10% до 2035. године ради заштите здравља, и извештајима Европске агенције за животну средину и Светске здравствене организације, који повезују депоније са респираторним, кардиоваскуларним и канцерогеним ризицима.

Примарни ефекти на здравље потичу од смањења загађења ваздуха, воде и земљишта. Депоније емитују метан и испарљиве органске једињења, што узрокује астму, респираторне инфекције и смањену функцију плућа, посебно код деце и старијих. Смањење количина отпада који се депонује за око 40% би сразмерно смањило емисије метана, смањујући инциденцу респираторних болести за 20-30% у близини депонија, према студијама Светске здравствене организације. Пожари на депонијама (нпр. преко 2.000 годишње у Србији) ослобађају диоксине и фине честице (PM2.5), повезане са кардиоваскуларним проблемима и раним смртним исходима; смањење би умањило ове ризике за 35-45%.

Загађење воде и земљишта од цурења токсина доводи до контаминације хране и воде, узрокујући неуролошке поремећаје, рак и репродуктивне проблеме. Смањење депоновања би смањило контаминацију земљишта, смањујући инциденцу рака (нпр. леукемије) у угроженим подручјима. Додатно, смањење векторских болести (нпр. од глодара и инсеката) би смањило ширење инфекција као што су салмонела или денга, посебно у руралним заједницама.

Ефекти су позитивни, без идентификованих негативних. У случају потенцијалних ризика (нпр. емисије из ко-инсинерације), ублажавају се строгим контролама у складу са Директивом 2010/75/ЕУ, укључујући мониторинг и најбоље доступне технике.

1. **На који начин предложена решења прописа утичу на обим остваривања права на правично суђење, приступачност јавним површинама и објектима и приступ информацијама? На који начин предложена решења утичу на квалитет и доступност јавних услуга, услуга система социјалне заштите, система здравствене заштите и система образовања, као и и других јавних услуга, нарочито у контексту заштите и унапређења права припадника осетљивих друштвених група?**

*Описати предложена решења прописа која директно или индиректно утичу на обим остваривања права, као што су право на правично суђење, приступачност јавним површинама и објектима и приступ информацијама, односно квалитет и доступност јавних услуга, квалитет и доступност услуга система социјалне заштите, здравственог система и система образовања, као и доступност и приуштивост других јавних услуга и представити ефекте тих решења на грађане (посебно на осетљиве друштвене групе). Уколико су ефекти предложених решења прописа негативни, представити мере којима ће се ти ефекти ублажити или отклонити.*

Предложена решења не утичу директно на право на правично суђење, приступачност јавним површинама или приступ информацијама. Индиректно, побољшавају приступ информацијама кроз едукативне кампање о превенцији отпада. Решења позитивно утичу на квалитет и доступност јавних услуга: побољшавају социјалну заштиту кроз приступ донацијама хране (за социјално угрожене групе), смањују оптерећење здравственог система смањењем загађења (мање болести повезаних са отпадом) и повећавају доступност и квалитет здравствене заштите.

1. **На који начин предложена решења прописа утичу на доступност културних садржаја и очување културног наслеђа?**

*Описати предложена решења прописа која директно или индиректно утичу на доступност културних садржаја (концерт, изложба, представа, филм, итд.) и очување материјалног културног наслеђа (споменици културе, музејска грађа, архивска грађа, филмска и остала аудиовизуелна грађа, стара и ретка библиотечка грађа, итд.) или нематеријалног културног наслеђа (праксе, приказе, изразе, знања, вештине, као и инструменте, предмете, артефакте и културне просторе који су с њима повезани, које заједнице, групе и у појединим случајевима појединци, препознају као део свог културног наслеђа).*

Предложена решења не утичу директно на доступност културних садржаја и очување културног наслеђа. Индиректно, смањење количина отпада који се депонује и изградња инфраструктуре за управљање комуналним отпадом може унапредити заштиту земљишта и тиме омогућити очување материјалног културног наслеђа, попут археолошких налазишта. Превенција настанка отпада од хране може имати индиректан утицај на очување нематеријалног културног наслеђа, кроз промоцију традиционалних начина коришћења хране, очување традиционалних рецепата за коришћење остатака од хране и метода конзервирања хране.

1. **Да ли предложена решења прописа имају различите ефекте на жене и мушкарце, тј. родну равноправност? Описати те ефекте. Да ли пропис повећава или умањује родну равноправност? Које мере су предвиђене за ублажавања потенцијалних негативних ефеката прописа на родну равноправност?**

*Описати директан или индиректан ефекат који предложена решења прописа производе на жене и мушкарце (посебно на припаднике угрожених друштвених група), тј. родну равноправност у вези са правима из радног односа, имовинских права, правом на образовање и здравствену заштиту, учешћем у одлучивању, превенцијом и превазилажење родних стереотипа, неплаћеним радом, итд.).*

*Проценити да ли предложена решења прописа потенцијално могу имати негативан ефекат на родну равноправност и описати мере које су предвиђене за ублажавања ових ефеката.*

У домену превенције настанка отпада од хране, с обзиром на традиционалне улоге и чињеницу да жене доминантно носе обавезе у погледу кућних послова, укључујући и припрему хране, обавезе у погледу превенције настанка отпада од хране могу индиректно имати ефекат у виду додатних обавеза за.

Преглед негативних ефеката:

* + Повећано оптерећење за жене: Мере често захтевају додатно време и труд (нпр. детаљно планирање оброка, чешће куповине мањих количина, сортирање отпада), што непропорционално погађа жене као примарне одговорне за кување и домаћинство, појачавајући родне стереотипе и смањујући време за посао или одмор.
  + Економски и социјални утицај: У сиромашним домаћинствима, жене могу бити више погођене потенцијалним повећањем трошкова (нпр. чешће куповине), што погоршава неједнакости и смањује економску независност.

Мере за ублажавање наведених ефеката:

* + Родно сензитивне кампање: Дизајнирање едукација које укључује оба пола, промовишу дељење одговорности и боре се против стереотипа.
  + Обезбеђивање подршке: Увођење алата који олакшавају примену (нпр. апликације за планирање) и интегрисање родне перспективе у политике (нпр. мониторинг утицаја на жене).
  + Мониторинг и истраживање: Спровођење родно осетљивих истраживања за процену ефеката и прилагођавање мера.

1. **Анализа ефеката на животну средину и климатске промене.**
   1. **На који начин предложена решења прописа утичи на животну средину?**

*Описати како и у ком обиму предложена решења прописа утичу на квалитет воде, ваздуха и земљишта, климатске промене, управљање отпадом, заштиту од буке, као и живи и неживи свет. Уколико су ефекти предложених решења прописа негативни, представити мере којима ће се ти ефекти ублажити или отклонити.*

Могући утицаји на животну средину обухватају различите аспекте, укључујући квалитет воде, ваздуха, земљишта, климатске промене, управљање отпадом, заштиту од буке, као и живи и неживи свет. Разумевање ових фактора кључно је за очување еколошке равнотеже и заштиту здравља људи и у оквиру ове процене идентификовани су позитивни и негативни ефекти предложених измена овог прописа на животну средину.

Неадекватна прерада чврстог комуналног отпада и коначно одлагање представљају један он највећих еколошких проблема у Србији. Као један од елемената интегралног управљања отпадом, депоновање отпада је према начелу „хијерархије управљања отпадом” на последњем месту, као најмање пожељна опција. Имајући у виду да се највећи део генерисаног отпада депонује и да се биоотпад системски не одваја на извору и не рециклира, (иако су предузете почетне мере), предложеним изменама се ставља фокус на смањење количина отпада који се депонује, кроз превенцију настанка отпада и поновно искоришћење отпада. У супротном, наставком неконтролисаног одлагања отпада, долази до кумулирања загађења и изразито негативних утицаја на здравље људи.

Унапређење тренутног стања управљања отпадом је приоритет у политичком оквиру заштите животне средине у Србији. У складу са овом одлуком, Влада је усвојила Програм управљања отпадом у Републици Србији за период 2022-2031. године и дефинисала унапређење управљања отпадом као једним од приоритета своје еколошке политике.

За остварење општих и посебних циљева Програма, у складу са релевантним директивама ЕУ у вези са управљањем отпадом, развијена је концепција за успостављање функционалног система уз примену принципа циркуларне економије и развоја тржишта за рециклиране материјале, што подразумева потпуно усклађивање са захтевима Директива ЕУ и реализацију предузетих обавеза у процесу приступања ЕУ. Да би Република Србија дугорочно омогућила да у потпуности спроведе захтеве ЕУ Директива, Програмом је сагледана потребна инфраструктура за успостављање интегрисаног управљања отпадом. Формирањем инфраструктуре за управљање комуналним отпадом успоставља се интегрисани систем за управљање комуналним отпадом који садржи кључне елементе између осталих:

* Изградњу постројења за биолошки третман комуналног отпада на регионалном нивоу. У овим постројењима ће бити третиран сепарисани биоотпад (нпр. отпад од остатака хране) и остаци запрљаног/нечистог биоразградивог отпада настали из процеса сепарације и третирања. Два тока отпада ће бити међусобно одвојени како би био омогућен третман чистог отпада од остатака хране. Ова постројења ће допринети преусмеравању биоразградивог отпада са депонија, и постизању високих циљева рециклаже дефинисаних пакетом ЕУ Директива за циркуларну економију.
* Постројења за добијање горива из отпада - Постројења за добијање горива из отпада пружају опцију за производњу горива добијеног од отпада у комбинацији са биолошким третманом у највећим регионима за управљање отпадом. Ова постројења ће бити опремљена за третман и примарно сепарисаног материјала (рециклабилног материјала) и резидуалних токова отпада, тако да ће производити материјале за рециклажу, компост и гориво добијено од отпада за постројења за добијање енергије из отпада, ко-инсинерацију у цементним пећима или за термоелектране.

Изабрана решења, односно предложене измене су у складу са Програмом и не очекују се негативнији утицај на животну средину у односу на тренутно стање, већ да ће опште стање животне средине бити унапређено.

Превенција настајања отпада која је према начелу хијерархије управљања отпадом на првом месту, као најпожељнија опција али и смањење депоновања као и поновно искоришћење има вишеструке позитивне ефекте по јавно здравље и животну средину. Како је и Законом о управљању отпадом дефинисано, превенција настајања отпада представљају мере које се предузимају пре него што супстанца, материјал или производ постане отпад, којима се смањује: количина отпада, укључујући поновну употребу производа или продужење животног века производа; штетни утицаји насталог отпада на животну средину и здравље људи; садржај штетних материја у материјалима.

За спровођење ових мера, произвођачи производа сносе велику одговорност, а с обзиром да имају утицај на састав и карактеристике производа, сносе одговорност за утицај произведене робе током целог животног циклуса производа, укључујући одлагање. Произвођачи се брину за што мање стварања отпада, развој производа који се могу рециклирати и развој тржишта за поновну употребу и рециклажу њихових производа.

Отпад од хране чини значајан проценат биоотпада у комуналном отпаду. Емисије у ваздух при разградњи комуналног отпада могу се ослобађати гасови попут угљен-доксида (CO2), амонијака (NH₃), водоник-сулфида (H₂S), као и метана (CH₄). Водоник-сулфид је главни узрочник непријатних мириса због својих интензивних и оштрих мириса, док метан и угљен-диоксид, иако без мириса, указују на присуство анаеробних процеса разградње.

Превенцијом настајања отпада од хране и одлагањем на депоније, спречавају се загађења тј. негативни утицај на површинске и подземне воде нутријентима који се излучују у процедну воду као и на климу због производње метана током разградње, односно емисије гасова са ефектом стаклене баште у сектору отпада, ублажавају климатске промене, прилагођавајући јој се.

Ефекти управљања биоразградивим отпадом у оквиру чега је отпад од хране, поред наведеног су и смањење коришћења простора на депонији и потенцијал за бољи квалитет материјала за рециклирање мањом узајамном контаминацијом различитих токова отпада. Такође, смањују се штетни утицаји буке који могу настати из више извора, укључујући: возила за транспорт отпада до депоније, као и возила која се користе на самој локацији депоније (багери, компактори).

Увођењем дефиниције отпада од хране и прописивањем конкретних мера превенције, смањује се количина отпада од хране чиме ће се смањити негативни утицаји на животну средину, самим тим и на здравље људи уједно на економију и друштво.

Предлогом Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом предвиђен је увоз неопасног отпада за прихватљиво су-спаљивање, у постројењима за чији рад је издата дозвола у складу са законом.

Република Србија има изграђене капацитете за енергетско искоришћење отпада, али су ови капацитети недовољно искоришћени због недостатка домаће производње горива из отпада. Одлагањем отпада на депоније бесповратно се губе драгоцени материјали и енергетске вредности отпада. Због тога је добијање горива из отпада од посебног значаја како са еколошког, тако и са економског аспекта. Увозом неопасног отпада за прихватљиво су-спаљивање, ради искоришћења и очувања постојећих капацитета до обезбеђивања потребних количина горива из домаћег отпада, као и изградњом нових капацитета за су- спаљивање, спаја се позитиван утицај на животну средину и економска добит.

Су-спаљивањем неопасног отпада настају и негативни и позитивни ефекти али придржавањем националних и европских прописа, позитивни ефекти су доминантни.

Код сваког спаљивања потенцијално долази до ослобађања фурана и диоксина (у кућним ложиштима, када се користе дрво или плин, из аутомобила, код спаљивања отпада у двориштима или код шумских пожара). У процесима спаљивања у спалионицама или у цементарама по јединици спаљеног материјала настаје чак више десетина пута мање фурана и диоксина него из аутомобила или када отпад неконтролисано гори на некој депонији.

Позитивни ефекти се остварују контролом техничких и еколошких параметара постројења за ко-инсинерацију, као и контролом поштовања стандарда за горива добијена из отпада.

Искуства цементара у којима се користе алтернативна горива показују да нема повећања емисија загађујућих компонената и опасности да ће транспорт и/или сагоревање отпадних материјала погоршати квалитет ваздуха у ближем и даљем окружењу постројења. Такође, искуства домаћих цементара су такође веома позитивна. Чак и у случају сагоревања знатно лошијих отпадних материјала у поређењу са горивима добијеним из отпада, измерене емисије су испод Граничне вредности емисија (ГВЕ)[[2]](#footnote-2).

Састав емисија зависи од:

1. састава и количине отпада који се спаљује;
2. врсте технологије за термички третман (дизајн и ефикасности постројења);
3. присуства мера за контролу загађења (система за пречишћавање).

Дакле, да би се избегла загађења изнад дозвољених граница, постројења морају радити у складу са новим стандардима и захтевима о најбољим доступних техникама (*Best available techniques*/BAT), јер je сврха ових захтева смањење емисија насталих спаљивањем отпада, укључујући буку и мирисе, друга питања везана за животну средину, која доприносе циркуларној економији − попут енергетске ефикасности, ефикасности ресурса (потрошња воде и реагенса, поврат корисних материјала).

Предлогом закона о управљању отпадом и пратећим подзаконским актима на основу њега донетим, ближе су уређене одговорности и обавезе постројења за термички третман отпада, врсте отпада за које се врши термички третман, техничке и технолошке услове за пројектовање, изградњу, опремање и рад постројења за термички третман отпада, поступање са остатком након спаљивања отпада, као и друга питања од значаја за рад ових постројења.

Примена горива добијеног из отпада доноси следеће користи:

* смањује се потреба за фосилним горивима, нарочито угљем, која представљају необновљив природни ресурс,

1. **Анализа управљачких ефеката.**
   1. **Које активности је потребно спровести и у којим роковима како би се омогућила примена прописа? Која организациона јединица унутар органа, односно организације који врше јавна овлашћења, је одговорна за спровођење ових активности?**

*Потребно је прецизно навести конкретне регулаторне (доношење подзаконских и општих аката, усклађивање других прописа са прописом који се предлаже) и нерегулаторне активности (информативно едукативне кампање, обуке запослених за примену нових прописа, техничко технолошке и организационе промене, итд.) које је потребно предузети како би се омогућила примена прописа, као и рок за њихово спровођење.*

*Навести орган, односно организацију која врши јавна овлашћења и унутрашњу организациону јединицу која је одговорна за спровођење активности. Навести на који начин ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа, односно организације који врше јавна овлашћења надлежних за примену прописа.*

Да би се омогућила примена предложених измена и допуна Закона о управљању отпадом, неопходно је спровести низ регулаторних и нерегулаторних активности.

Регулаторне активности:

* + - Доношење Правилника о листи мера превенције стварања отпада, на основу члана 19 става 3. Закона, који ће детаљно дефинисати мере из члана 18, укључујући смањење стварања отпада од хране у примарној производњи, преради и производњи, малопродаји и дистрибуцији, ресторанима и угоститељским објектима и домаћинствима (тачка 7), као и подстицање донирања хране и других облика прерасподеле за људску употребу, дајући предност људској употреби над употребом у храни за животиње и прерадом у непрехрамбене производе (тачка 8). Одговорна организациона јединица је Сектор за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије у Министарству заштите животне средине.
    - Доношење уредбе која ће одредити критеријуме и врсте неопасног отпада који се могу увозити ради искоришћења у енергетске сврхе, као и врсте неопасног отпада које се могу увозити на основу члана 89. став 6. и 90. став 13. Закона. Уредба ће дефинисати техничке критеријуме за ове врсте неопасног отпада, одговарајућег индексног броја, укључујући елементе као што су калоријска вредност, садржај влаге, пепела, тешких метал, у складу са одговарајућим стандардима. Ова уредба ће бити усклађена са Уредбом о техничким и технолошким условима за пројектовање, изградњу, опремање и рад постројења и врстама отпада за термички третман отпада, граничне вредности емисија и њихово праћење („Службени гласник РС”, бр. 103/2023), како би се обезбедило да увоз не угрожава животну средину и да се интегрише са постојећим граничним вредностима емисија. Рок за доношење прописан је у прелазним и завршним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом. Одговорна организациона јединица је Сектор за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије у Министарству заштите животне средине.
    - Израда и доношење Плана превенције стварања отпада, на основу члана 19. Закона, који ће утврдити циљеве и мере превенције, опис постојећих мера (као што су оне из постојећег Правилника о листи мера превенције), процену предложених мера или других одговарајућих мера са листе мера превенције, са фокусом на утицај на опште услове стварања отпада, фазу дизајнирања, производње и дистрибуције производа, фазу потрошње и употребе производа, квалитативне и квантитативне мерила за праћење (нпр. количина створеног отпада од хране, праћење поновне употребе и спречавања настанка отпада од хране), и допринос економских инструмената из члана 78. став 1. Закона (нпр. накнаде, подстицаји). План ће се доносити за период од 6 година, са оцењивањем и ревизијом једном у 3 године. Рок за доношење прописан је у прелазним и завршним одредбама Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом. Одговорна организациона јединица је Сектор за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије у Министарству заштите животне средине.

Нерегулаторне активности:

* + - Информативно-едукативне кампање за подизање свести о превенцији настанка отпада од хране, усмерене на циљне групе као што су грађани (више од 2,5 милиона домаћинстава, са губицима од 15.000 РСД годишње по домаћинству, фокус на планирању оброка и правилном складиштењу), социјално угрожени (око 500.000, са подстицањем приступа донираној храни), привредни субјекти (прехрамбена индустрија - 3.000 субјеката, малопродаја - 20.000, угоститељство - 15.000, са губицима 30.000 тона годишње, фокус на донирању и смањењу губитака), и локалне самоуправе (174 јединице). Одговорна организациона јединица је Сектор за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије у Министарству заштите животне средине.
    - Техничко-технолошке промене: Ажурирање софтвера и регистара Агенције за заштиту животне средине, у циљу праћење отпада од хране (интеграција са постојећим Правилником о обрасцу дневне евиденције и годишњег извештаја о отпаду, „Службени гласник РС”, бр. 7/2020 и 79/2021, за укључивање података о количинама отпада од хране по фазама ланца снабдевања). Рок је 9 месеци од ступања на снагу закона, са фазама: анализа потреба (3 месеца), развој (3 месеца), тестирање (3 месеца). Одговорна: Агенција за заштиту животне средине.
  1. **Одредити капацитете органа, односно организације који врше јавна овлашћења који је потребно ангажовати за примену прописа. Да ли су капацитети довољни за примену прописа?**

*Одредити организациону целину у оквиру органа, односно организације који врше јавна овлашћења која ће вршити надлежности дефинисане прописом.*

*Приказати људске и материјалне (опрема, простор, софтвер, итд.) капацитете које је потребно да ова организациона целина ангажује.*

*Проценити постојеће и навести да ли је потребно обезбедити додатне капацитете и начин на који ће се ти капацитети обезбедити.*

Организациона целина у оквиру органа која ће вршити надлежности дефинисане прописом је Сектор за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије у Министарству заштите животне средине.

Доношењем новог Правилника о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Министарству заштите животне средине у мају 2025. године, послови везани за област циркуларне економије и одрживог развоја припојени су сектору надлежном за послове у области управљања отпадом, чиме је извршена рационализација и обезбеђени бољи услови за координацију ових сродних послова унутар истог сектора и боље коришћење постојећих капацитета. У овом сектору се, између осталог, обављају послови који се односе на: праћење и анализирање прописа ЕУ у области управљања отпадом; израде докумената ради усаглашавања националног законодавства у области управљања отпадом са ЕУ прописима; анализирање постојећих директива ЕУ, рад и учешће у раду приликом преношења директива у национално законодавство у области управљања отпадом; координацију активности на припреми, организовању и праћењу процеса израде и реализације стратегија, програма и планова у области заштите животне средине и управљања отпадом; утврђивање, координирање и развој циљева животне средине у области управљања отпадом; успостављање и развој система управљања комуналним, биоразградивим и индустријским отпадом и сарадња са јединицама локалне самоуправе у погледу усаглашавања праксе и примене закона; праћење и учешће у хармонизацији националних прописа са прописима Европске уније у области управљања отпадом у оквиру прекограничног кретања отпада, издавања дозвола за управљање отпадом, као и планирања управљања отпадом; припрему и спровођење стратешког оквира за област циркуларне и зелене економије. Предложена решења односе се на надлежности више ужих организационих јединица унутар овог сектора, и то:

* Група за координацију усаглашавања правних прописа ЕУ у области управљања отпадом и отпадним водама;
* Одељење за управљање отпадом;
* Одсек за циркуларну економију и одрживи развој.

У наведеним ужим организационим јединицама систематизовано је укупно 37 радних места, од чега ће на пословима у вези са предложеним решењима бити ангажовано 18 државних службеника.

Након разматрања овлашћења и капацитета органа из делокруга надлежности у вези са Законом и циљева који се желе постићи, идентификовано је да у оквиру Министарства заштите животне средине постоје капацитети за постизање циљева, те да нису потребне посебне институционално управљачко организационе мере за постизање циљева. Није планирано поверавање послова другим организацијама.

* 1. **На који начин предложена решења прописа утичу на ефикасност, одговорност и транспарентност рада органа, односно организација који врше јавна овлашћења надлежних за примену прописа?**

*Описати предложена решења прописа која директно или индиректно утичу на брже и једноставније вршење надлежности органа, односно организација који врше јавна овлашћења уз ефикасније коришћење расположивих ресурса и описати утицај?*

*Да ли се предложеним решењима прописа јасно одређује надлежност за примену прописа између органа, односно организација који врше јавна овлашћења (на пример у случају заједничког надзора)?*

*Да ли се омогућава циљним групама и заинтересованим странама да имају увид у начин примене прописа (на пример доступност информације о начину спровођења административног поступка, праћење кретања предмета, јавност регистара и евиденција, доступност извештаја, итд.)?*

Предложеним решењима не задире се у утврђене надлежности државних органа. Надзор над применом овог закона врши министарство и у том смислу има одговорност да се обезбеди имплементација овог закона. Нема непосредног утицаја на транспарентност рада јавне управе.

* 1. **На који начин предложена решења прописа утичу на владавину права?**

*Описати предложена решења која директно или индиректно утичу на уједначеност примене прописа, могућност злоупотребе права и овлашћења и примену других прописа и описати овај утицај.*

Предложена решења доприносе кохерентности правног система, чиме се јача правни поредак и унапређује владавина права.

1. **Анализа финансијских ефеката.**
   1. **Колико износе јавни расходи примене прописа и из којих извора финансирања ће се обезбедити средства?**

*Описати предложена решења прописа која директно или индиректно утичу на повећање јавних расхода. Навести процењен износ трошкова које ће сносити органи, односно организације који врше јавна овлашћења за примену прописа.*

*Навести изворе финансирања из којих ће се обезбеђивати потребна средства (буџет Републике Србије, задуживање, донаторска средства, буџет аутономне покрајине, буџет јединице локалне самоуправе, буџет јавне установе, итд.) и износе који ће се обезбедити из сваког извора финансирања.*

Спровођење овог закона неће имати значајне фискалне ефекте на буџет Републике Србије. Примена закона неће захтевати значајно повећање буџетских издатака, али ће захтевати бољу расподелу и рационализацију постојећих ресурса. Доношење подзаконских аката нема утицаја на опредељени буџет. Евентуалне потребне активности, као што могу бити обука запослених у надлежним органима и спровођење информативно-едукативних кампања, су активности Сектора за управљање отпадом, отпадним водама и успостављање циркуларне економије као дела Министарства заштите животне средине, за које се средства обезбеђена у буџету. Послови везани за инспекцијски надзор обављају се у оквиру Сектора за надзор и предострожност у животној средини, који је организациони део Министарства заштите животне средине, и у том делу не постоји потреба за додатним буџетским средствима.

* 1. **Какве ће ефекте предложена решења прописа имати на јавне приходе и расходе?**

*Одредити јавни приход (порез, допринос, акциза, такса, накнада, итд.) који се уводи или мења или на који директно или индиректно утиче пропис и проценити износ промене јавног прихода у року од три до пет година од тренутка примене прописа.*

*Одредити јавни расход који се уводи или мења или на који директно или индиректно утиче пропис и проценити износ промене јавног расхода у року од три до пет година од тренутка примене прописа.*

Ефекти предложених решења су фискално неутрални, с обзиром да предвиђеним изменама и допунама Закона о управљању отпадом није предвиђено увођење нових или измена постојећих јавних прихода и расхода.

1. **Анализа ризика.**
   1. **Навести кључне ризике за примену прописа. Које мере ће бити предузете како би се смањила вероватноћа настанка ризичних догађаја, односно умањили њихови ефекти и које мере ће бити предузете уколико се ризик оствари?**

*Одредити ризик за примену прописа (нпр. подршка циљних група и заинтересованих страна, неадекватни рокови за спровођење активности које претходе примени прописа, широка дискрециона овлашћења и неуједначеност у приступу примени прописа, непостојање довољних капацитета за примену, итд.) који може имати значајне последице на примену прописа.*

*Приказати последице на примену прописа уколико се ризични догађај оствари.*

*Описати мере које ће бити предузете како би се смањила вероватноћа ризичног догађаја или меру која ће бити предузета уколико се ризик оствари, а све у циљу успешне примене прописа.*

Анализа ризика за примену предложених измена и допуна Закона о управљању отпадом фокусира се на потенцијалне препреке које могу утицати на остваривање постављених циљева у вези са смањењем одлагања комуналног отпада. Ови ризици су идентификовани на основу постојећег стања, где су уочени проблеми као што су недостатак инфраструктуре за управљање комуналним отпадом, висок удео депоновања (84% у 2023. години, са 46% биоразградивог отпада у којем значајан део чини отпад од хране), неискоришћени капацитети за енергетско искоришћење отпада (само 10-20% искоришћености, са укупним капацитетом од 500.000 тона годишње), и кашњења у примени прописа (нпр. изградња само дела регионалних центара, постојање 2.526 дивљих депонија у 2024. години и др.). Ризици су повезани са узроцима проблема, као што су законодавни узроци (неселективна забрана увоза неопасног отпада за поновну употребу, непостојање

правног оквира за превенцију отпада од хране), институционални и инфраструктурни узроци (недостатак координације између институција, недостатак инфраструктуре за сакупљање и третман), и економски узроци (ниска цена депоновања, трошкови изградње инфраструктуре).

Кључни ризик 1: Недостатак подршке циљних група и заинтересованих страна (грађани, привредни субјекти у ланцу хране као што су прехрамбена индустрија - 3.000 субјеката, малопродаја - 20.000, угоститељство - 15.000, локалне самоуправе - 174 јединице, и социјално угрожене групе - око 500.000). Овај ризик може имати значајне последице на примену прописа, јер недостатак подршке може довести до ниског нивоа учешћа у мерама превенције отпада од хране (нпр. донирање хране и смањење губитака у домаћинствима и угоститељству), што би резултирало недостизањем смањења отпада од хране у жељеном обиму до 2031. године и наставком високог удела депоновања (84%), са последицама као што су наставак загађења ваздуха, воде и земљишта, повећани трошкови за сакупљање и депоновање за локалне самоуправе, и недостизање смањења емисија CO₂. Мере које ће бити предузете како би се смањила вероватноћа настанка овог ризичног догађаја укључују спровођење информативно-едукативних кампања за подизање свести о превенцији стварања отпада (у складу са тачком 12 члана 11а), са фокусом на бенефите као што су уштеде од

15.000 РСД годишње по домаћинству и смањење губитака од 30.000 тона годишње за угоститељство. Мере које ће бити предузете уколико се ризик оствари укључују додатне олакшице за привредне субјекте (нпр. пореске олакшице за донирање хране према) и проширење кампања на локални ниво кроз буџет јединица локалне самоуправе, како би се осигурало учешће и остваривање циљева.

Кључни ризик 2: Непоштовање рокова за спровођење активности које претходе примени прописа. Овај ризик може имати значајне последице, јер кашњења у доношењу подзаконских аката могу довести до одлагања имплементације мера превенције отпада од хране и замене фосилних горива онима добијеним из отпада, што би резултирало наставком ниске искоришћености капацитета за ко-инсинерацију, недостизањем смањења одлагања на депоније за 500.000 тона годишње, и повећањем ризика од еколошких последица као што су загађење од несанитарних депонија и повећање броја пожара на депонијама. Мере за смањење вероватноће укључују фазно спровођење активности, са мониторингом од стране Сектора за управљање отпадом МЗЖС. Уколико се ризик оствари, мере укључују продужетак рокова и ангажовање екстерних консултаната за припрему аката, како би се обезбедила успешна примена и остваривање циљева.

Кључни ризик 3: Непостојање довољних капацитета за примену (људски и материјални капацитети у МЗЖС, АЗЖС и инспекцији, нпр. недостатак специјализованих стручњака за отпад од хране и контролу увоза горива добијених из отпада). Овај ризик може довести до неуједначене примене прописа, кашњења у праћењу и неостваривања смањења емисија CO₂, са последицама као што су наставак високог удела депоновања и економских последица (неискоришћени капацитети, смањена конкурентност привреде). Мере за

смањење вероватноће укључују обуке службеника МЗЖС. Уколико се ризик оствари, мере укључују екстерно ангажовање стручњака и додатно финансирање, како би се осигурала имплементација.

Кључни ризик 4: Широка дискрециона овлашћења и неуједначеност у приступу примени прописа (нпр. у дефинисању критеријума увоза неопасног отпада од стране Владе, или примена мера превенције у различитим локалним самоуправама). Овај ризик може довести до злоупотребе овлашћења, неуједначене примене (асиметрија у нивоу управљања отпадом), и непостизања смањења отпада од хране, са последицама као што су наставак неселективне забране увоза и високи трошкови депоновања. Мере за смањење вероватноће укључују јасно прописивање критеријума у уредби, јавне консултације при доношењу аката, и међуресорну сарадњу кроз радне групе. Уколико се ризик оствари, мере укључују ревизију аката од стране Владе.

Кључни ризик 5: Недостатак координације између институција (нпр. између МЗЖС, Министарства пољопривреде и локалних самоуправа за превенцију отпада од хране). Овај ризик може довести до кашњења у имплементацији, непостизања циљева усклађивања са ЕУ регулативом и наставка проблема као што су непостојање систем за праћење отпада од хране. Мере за смањење вероватноће укључују меморандуме о сарадњи и редовне састанке радних група. Уколико се ризик оствари, мере укључују формирање координационог тела.

За све ризике, мониторинг ће се вршити кроз годишње извештаје Агенције за заштиту животне средине, са евалуацијом ефеката на циљне групе (грађани, привреда, локалне самоуправе) и животну средину (смањење загађења), како би се осигурала успешна примена прописа и минимизирање негативних последица.

**Табела 1: Кључни ризици, последице, мере за смањење вероватноће и мере ако се ризик оствари**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Ризик** | **Последице на примену прописа** | **Мере за смањење вероватноће**  **настанка ризичног догађаја** | **Мере уколико се ризик оствари** |
| Недостатак  подршке циљних група и  заинтересованих страна (грађани, привредни  субјекти, локалне самоуправе) | Низак ниво учешћа у мерама превенције,  непостизање смањења отпада од хране, наставак високог удела  депоновања, повећани трошкови за сакупљање и депоновање,  недостизање смањења емисија CO₂, наставак загађења ваздуха, воде и земљишта | Спровођење информативно- едукативних кампања за  подизање свести о превенцији  стварања отпада; јавне консултације при доношењу  Плана превенције | Олакшице за привредне субјекте, проширење кампања на  локални ниво |
| Непоштовање рокова за  спровођење активности | Одлагање  имплементације мера превенције отпада од  хране и замене фосилних горива онима добијеним из отпада, што би  резултирало наставком ниске искоришћености капацитета за ко- инсинерацију, недостизањем смањења одлагања на депоније, и повећањем ризика од  еколошких последица | Фазно спровођење активности,  међуресорне радне групе | Продужетак рокова,  ангажовање екстерних консултаната за |
| постојање довољних капацитета за примену | Неуједначена примена прописа, кашњења у праћењу показатеља, непостизање смањења емисија CO₂, наставак високог удела  депоновања | Обуке службеника МЗЖС | Екстерно ангажовање стручњака и додатно  финансирање |
| Широка дискрециона овлашћења и  неуједначеност у приступу примени прописа | Злоупотреба овлашћења, неуједначена примена | Прописивање  јасних критеријума у уредби, јавне консултације при доношењу аката и међуресорну  сарадњу кроз радне групе | Ревизија аката Владе |
| Недостатак координације између институција | Кашњења у имплементацији,  непостизање циљева усклађивања са ЕУ регулативом | Меморандуми о сарадњи, редовни састанци радних група | Формирање централног координационог тела |

1. **Извештај о спроведеним консултацијама.**
   1. **Одредити циљне групе и заинтересоване стране које је потребно укључити у процес консултација.**

У процес јавних консултација потребно је било укључити представнике ресорних министарстава, релевантних институција, представнике струке, привреде и организацијa цивилног друштва.

* 1. **У ком периоду су спроведене консултације и да ли су релевантне информације о времену и месту примене изабраних метода консултација и њиховим резултатима,**

**објављене на Порталу „еКонсултације”? Навести линк са Портала „еКонсултације” или неке друге интернет странице преко које су спроведене консултације.**

Јавне консултације су спроведене у периоду од 2. септембра 2025. године до 14. октобра 2025. године. Све потребне информације објављене су на порталу „еКонсултације” [https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/525/1,](https://ekonsultacije.gov.rs/topicOfDiscussionPage/525/1) као и на званичној интернет страници Министарства заштите животне средине [https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-objavljuje-](https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-objavljuje-polaznu-osnovu-za-pripremu-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpadom)

[polaznu-osnovu-za-pripremu-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-](https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-objavljuje-polaznu-osnovu-za-pripremu-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpadom) [otpadom.](https://www.ekologija.gov.rs/saopstenja/najave/ministarstvo-zastite-zivotne-sredine-objavljuje-polaznu-osnovu-za-pripremu-nacrta-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-upravljanju-otpadom)

* 1. **Навести циљне групе и заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама.**

У процесу јавних консултација учествовали су представници ресорних министарстава, релевантних институција, представници струке, привреде, организацијa цивилног друштва, као и друге заинтересоване стране.

* 1. **Да ли су у консултације укључени представници микро, малих и средњих привредних субјеката из регулисане области и осетљиве друштвене групе на које пропис утиче, представници удружења која се баве заштитом животне средине, као и представници удружења који се баве родном равноправношћу?**

У процесу јавних консултација учествовале су све наведене групе и то: микро, мали и средњи привредни субјекати из регулисане области и осетљиве друштвене групе на које пропис утиче, представници удружења која се баве заштитом животне средине, као и представници удружења који се баве родном равноправношћу.

* 1. **Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које су усвојене.**

Извештај о спроведеним јавним консултацијама за израду Нацрта закона о управљању отпадом, који је објављен по процедури предвиђеној законом, садржи све примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа.

* 1. **Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које нису усвојене и објаснити разлоге за њихово неприхватање.**

Извештај о спроведеним јавним консултацијама за израду Нацрта закона о управљању отпадом, који је објављен по процедури предвиђеној законом, садржи примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа које нису усвојене, као и образложење за њихово неприхватање.

1. Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2019).

   https://[www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2019rf/pdf/5\_Volume5/19R\_V5\_2\_Ch02\_Waste\_Data.pdf](http://www.ipcc-nggip.iges.or.jp/public/2019rf/pdf/5_Volume5/19R_V5_2_Ch02_Waste_Data.pdf) [↑](#footnote-ref-1)
2. Граничне вредности емисија представљају максималне дозвољене количине загађујућих материја које се могу испустити у животну средину из одређеног извора.

   - смањује се количина комуналног и индустријског отпада који се одлаже на депоније,

   - смањују се трошкови за добијање енергије,

   - значајно се смањује емисија гасова са ефектом стаклене баште,

   - смањују се и емисије оксида сумпора. [↑](#footnote-ref-2)