**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

**I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

Уставни основ за доношење Закона о управљању отпадом је одредба члана 97. тачка 9. Устава Републике Србије према којој Република Србија уређује и обезбеђује систем заштите и унапређења животне средине.

**II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА**

**1. Анализа садашњег стања**

Досадашња пракса одавно је наметала одређене измене и допуне законских одредаба у овој области и указивала у ком правцу и обиму би оне требало да буду извршене у циљу ефикаснијег и потпунијег функционисања система управљања отпадом, као и постизања ефикасније заштите животне средине уз привредни развој. Овај обим превазилази законске лимите за измене и допуне прописа те је неопходно донети нов Закон о управљању отпадом (у даљем тексту: Закон).

Основна верзија текста Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС” бр. 36/09, 88/10, 14/16, 14/16, 95/18 – др. закон и 35/23) донета је 2009. године. Циљ законодавца био је да ову, тада недовољно уређену област, на јединствен и свеобухватан начин регулише и тиме успостави законодавни оквир система управљања отпадом у Републици Србији. Прецизније, сврха овог закона била је да се обезбеде и осигурају услови за управљање отпадом на начин којим се не угрожава здравље људи и животна средина. У члану 1. овог закона, дефинисано је да је управљање отпадом делатност од општег интереса. Приликом примене Закона о управљању отпадом уочене су: одређене правне празнине, међусобна неусаглашеност са другим законима, међусобна неусаглашеност одредаба овог закона, недостаци и непрецизности у погледу материјално-правних решења овог закона и његове примене у пракси, као и неусаглашеност са одредбама Директива ЕУ. Измене и допуне наведеног закона извршене су 2010, 2016, 2018. и 2023. године. Изменама и допунама овог закона из 2010. године, између осталог, измењена је одредба члана 16. став 2. тач. 5) и 6) која се односи на доношење одлуке по захтеву за одобравање увоза, извоза и транзита отпада и важи до дана приступања Републике Србије Светској трговинској организацији. Изменама и допунама овог закона у 2016. години, између осталог, прописане су одредбе које се односе на посебне токове отпада, затим одредбе које се односе на управљање медицинским и фармацеутским отпадом, као и одредбе које се односе на нуспроизвод и престанак статуса отпада. Овим изменама и допунама, промењена је и садржина документа о кретању отпада. Наредним изменама и допунама овог закона у 2018. години, извршено је усклађивање са правним тековинама и законодавством ЕУ. У 2023. години извршене су измене и допуне овог закона којима су детаљније уређене одредбе које се односе на прекогранично кретање отпада, као и одредбе које се односе на нуспроизвод. Такође, наведеним изменама, прописане су одредбе којима је уређена област управљања отпадом од грађења и рушења, као и одредбе којима се уређује управљање отпадном живом, живиним једињењима и отпадом који садржи живу.

Неопходност преиспитивања постојећих одредби закона детерминисана је запаженим проблемима у примени важећег закона у пракси. Другим речима, спровођењем одредби важећег закона уочено је да постоје бројни недостаци који остављају простора за тумачење одређених законских одредаба и самим тим отежавају његову примену, а исте је могуће отклонити искључиво адекватним изменама и допунама важећег законског текста чији обим превазилази обим предвиђен за измене и допуне прописа. Поред тога, Министарству заштите животне средине, као министарству надлежном за припрему прописа из области управљања отпадом, поднете су иницијативе других државних органа, као и организација цивилног друштва за измене и допуне наведеног закона. Такође, Програмом управљања отпадом у Републици Србији за период 2022 - 2031. године предвиђено је и унапређење правног оквира у области управљања отпадом, што пре свега подразумева измену и допуну важећег закона уз навођење конкретних недостатака законског текста.

**2. Одређивање проблема који закон треба да реши**

Предлог закона треба да прилагоди национално законодавство одређеним правним тековинама Европске уније, да реши проблеме уочене током спровођења важећег Закона и да одражава важност управљања отпадом у државној политици Републике Србије.

**3. Циљеви који се доношењем закона постижу**

Циљеви и последични ефекти Предлога закона су квалитативно унапређење система управљања отпадом у Републици Србији и усклађивање са европским и међународним прописма. Усклађивањем са међународним и европским нормама постиже се, истовремено, квалитативно унапређење система управљања отпадом у Републици Србији, што је свакако и приоритетни циљ Предлога закона. Поменути циљеви и последични ефекти Предлога закона, планирано је да буду остварени, између осталог, кроз:

- прецизирање и конкретизацију одређених израза употребљених у важећем закону, као и додавање нових израза (нпр. ,,отпад од хране”, ,,регенерација отпадних уља” и др.);

- уклањање дуплих правних основа, двоструког регулисања истих предмета закона као и усклађивање односно разграничавање правa и обавеза субјеката управљања отпадом;

- увођење одредбе којим се дефинишу обавезе сакупљача отпада;

- увођење одредаба којима се ближе дефинише управљање одређеним врстама посебних токова отпада;

- проширење овлашћења инспектора у вршењу послова инспекцијског надзора;

- увођење одредби којим се оператеру на депонији утврђује додатне обавезе – обезбеђивање и мониторинг рада депоније на начин како је садржано прописом којим се уређује одлагање отпада на депоније, затим обавештавање надлежног органа за издавање дозвола односно надлежне инспекције о сваком значајном утицају на животну средину уочену у поступку контроле и мониторинга и др.

- друге измене и допуне које су последица процеса консултација и јавне расправе.

Усвајањем новог закона, систем управљања отпадом у Републици Србији биће унапређен и оснажен, што је и циљ, имајући у виду да је унапређење заштите животне средине препознато као круцијално и представља један од приоритета за побољшање квалитета живота грађана, а самим тим и за свеукупни напредак и развој Републике Србије.

Доношењем Закона о управљању отпадом, као системског закона у овој области, иста ће се свеобухватно уредити, што ће квалитативно афримисати и унапредити систем управљања отпадом у Републици Србији, у складу са највишим међународним стандардима у овој области.

**4. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема**

Будући да су промене неопходне за прилагођавање националног законодавства правним тековинама Европске уније и решавање проблема уочених током спровођења важећег Закона о управљању отпадом обимне, процењујемо да се могу решити само системском реформом области управљања отпадом. Друге могућности нису биле разматране.

**5. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема**

Имајући у виду да ће промене важећег Закона о управљању отпадом превазилазити обим дозвољен при изменама и допунама, неопходно је доношење новог закона.

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

Предлог закона је конципиран тако да садржи петнаест поглавља: Основне одредбе, Врсте и класификација отпада, Планирање управљања отпадом, Субјекти управљања отпадом, Одговорност и обавезе у управљању отпадом, Организовање управљања отпадом, Управљање посебним токовима отпада, Дозволе за управљање отпадом, Прекогранично кретање отпада, Извештавање о отпаду и база података, Финансирање управљања отпадом, Надзор, Надлежност за решавање о жалби, Казнене одредбе и Прелазне и завршне одредбе.

**1. Основне одредбе (чл. 1 – 6)**

Овим одредбама дефинисано је шта је предмет уређења Закона, дати су циљеви управљања отпадом, начин управљања отпадом, изузеци од примене, значење појединих израза употребљених у Закону, као и начела управљања отпадом.

**2. Врсте и класификација отпада (чл. 7 – 12)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: врсте отпада, класификацију отпада, нуспроизвод, доказивање испуњености услова за нуспроизвод као и престанак статуса отпада.

**3. Планирање управљања отпадом (чл. 13 – 25)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: врсте докумената, програм управљања отпадом, акциони план управљања отпадом, програм управљања отпадним муљем, извештај о реализацији програма, мере превенције, план превенције стварања отпада, регионални план управљања отпадом, локални план управљања отпадом, период важења и садржину планова, план управљања отпадом код произвођача отпада, план управљања отпадом у постројењима за која се издаје интегрисана дозвола као и радни план за управљање отпадом код оператера.

**4. Субјекти управљања отпадом (чл. 26 – 33)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: Врсте субјеката, Републику Србију, аутономну покрајину, јединицу локалне самоуправе, заједничко управљање отпадом јединица локалне самоуправе у оквиру региона за управљање отпадом, Агенцију за заштиту животне средине, стручне организације за испитивање отпада, овлашћење за испитивање отпада.

**5. Одговорности и обавезе у управљању отпадом (чл. 34 – 42)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: Одговорност произвођача односно увозника производа, обавезе произвођача отпада, одговорност држаоца отпада, обавезе сакупљача отпада, обавезе превозника отпада, обавезе посредника и трговца, обавезе оператера постројења за третман отпада, обавезе оператера на депонији, као и квалификовано лице одговорно за стручни рад.

**6. Организовање управљања отпадом (чл. 43 – 59)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: Организовање управљања отпадом, постројење за управљање отпадом, локацију за изградњу и рад постројења, сакупљање отпада, транспорт отпада, складиштење отпада, третман отпада, поновну употребу и поновно искоришћење, физичко-хемијски третман отпада, биолошки третман отпада, термички третман отпада, одлагање отпада на депонију, несанитарне депоније, управљање комуналним отпадом, управљање опасним отпадом, документ о кретању отпада, документ о кретању опасног отпада.

**7. Управљање посебним токовима отпада (чл. 60 – 76)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на управљање следећим типовима отпада: истрошене батерије и акумулатори, отпадна уља, отпадне гуме, отпад од електричних и електронских производа, отпадне флуоресцентне цеви које садрже живу, отпадна жива, живина једињења и отпад који садржи живу, PCB и PCB отпад, POPs отпад, отпад који садржи азбест, отпадна возила, медицински отпад, фармацеутски отпад, отпад из производње титан диоксида, амбалажа и амбалажни отпад, отпад од грађења и рушења, отпадни муљ из постројења за пречишћавање отпадних вода.

**8. Дозволе за управљање отпадом (чл. 77 – 88)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: издавање и врсте дозвола, финансијске гаранције, надлежност за издавање дозвола, изузетке, захтев за издавање дозволе, поступак издавања дозволе, садржај дозволе, одбијање и одбацивање захтева за издавање дозволе, рок важења дозвола, одузимање и укидање дозволе, измена дозволе као и обавештавање јавности.

**9. Прекогранично кретање отпада (чл. 89 -92)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: услове и начин прекограничног кретања отпада, издавање и врсте дозвола за прекогранично кретање отпада као и забрану прекограничног кретања отпада.

**10. Извештавање о отпаду и регистри (чл. 93-95)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: извештаје о управљању отпадом, извештавање и регистре.

**11. Финансирање управљања отпадом (чл. 96-100)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: Трошкове управљања отпадом, цене услуга за управљање отпадом, финансирање управљања отпадом, коришћење средстава за управљање отпадом и административне таксе.

**12. Надзор (чл. 101 – 104)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: надзор над радом, инспекцијски надзор, права и дужности инспектора и овлашћење инспектора.

**13. Надлежност за решавање о жалби (члан 105)**

**14. Казнене одредбе (чл. 106 – 110)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на: привредни преступ, заштитне мере, прекршаје, заштитне мере уз казну за прекршај и прекршај одговорног лица у органу државне управе, имаоцу јавних овлашћења, односно овлашћеном правном лицу.

**15. Прелазне и завршне одредбе (чл. 111– 115)**

У овом поглављу уређена су питања која се односе на прелазне и завршне одредбе.

**IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА**

Доношење овог закона неће изазвати повећање трошкова у буџету Републике Србије јер највећи део послова у његовој примени, на основу важећег Закона о управљању отпадом, до сада је обављало Министарство заштите животне средине и Агенција за заштиту животне средине, сагласно пословима утврђеним Законом о министарствима преко постојећих запослених. Спровођење Закона неће захтевати повећање броја запослених и набавку нове опреме. Обим послова ће се повећати због доношења подзаконских прописа, на којима ће радити постојећи запослени у Министарству, за шта је остављен рок од годину дана.

Тренутно постојећи трошкови предвиђени буџетом су:

**Министарство заштите животне средине**

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.0, Министарство заштите животне средине, Програм 0406 – Интегрисано управљање отпадом, отпадним водама, хемикалијама и биоцидним производима, Функција 560, Програмска активност 0001- Уређење система управљања отпадом и отпадним водама, Економска класификација 424000 – Специјализоване услуге, одређена су средства у износу од 132.600.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 56.800.000,00 динара, 2027. годину у износу од 55.000.000,00 динара.

**Агенција за заштиту животне средине**

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 411000 – Плате, додаци и накнаде запослених (зараде), Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560 - Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0010 – Информациони систем за заштиту животне средине и административни послови у износу од 6.500.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 6.825.000,00 динара, 2027. годину у износу од 6.825.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 412000 – Социјални доприноси на терет послодавца, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560 - Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0010 – Информациони систем за заштиту животне средине и административни послови у износу од 2.600.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 2.730.000,00 динара, 2027. годину у износу од 2.730.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС“, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 415000 – Накнаде трошкова за запослене, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560 - Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0010 – Информациони систем за заштиту животне средине и административни послови у износу од 135.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 135.000,00 динара, 2027. годину у износу од 135.000, 00 динара.

Законом о буџету Републике Србије за 2025. годину („Службени гласник РС”, број 94/24) у Разделу 25 – Глава 25.1, Агенција за заштиту животне средине, Економска класификација 423000 – Услуге по уговору, Програм 0404 – Управљање заштитом животне средине, Функција 560 - Заштита животне средине некласификована на другом месту, Шифра програмске активности 0010 – Информациони систем за заштиту животне средине и административни послови у износу од 5.500.000,00 динара, са пројекцијом за:

2026. годину у износу од 5.800.000,00 динара, 2027. годину у износу од 5.800.000, 00 динара.

Укупно за Агенцију за заштиту животне средине у 2025. години трошкови су 14.735.000,00 динара; у 2026. и 2027. години по 15.490.000,00 динара.

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

Предлаже се доношење овог закона по хитном поступку у складу са чланом 167. Пословника Народне скупштине, с обзиром на то да је неопходна што хитнија примена овог закона, и ради усклађивања прописа са прописима Европске уније.