

Z A K O N

O DOPUNAMA ZAKONA O UPRAVLJANJU OTPADOM

Član 1.

U Zakonu o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10), u članu 59. stav 4. posle reči: „integrisane dozvole” dodaju se reči: „i novih postrojenja u oblasti upravljanja otpadom koja podležu izdavanju integrisane dozvole za vreme trajanja probnog rada, odnosno period do 240 dana po završetku probnog rada.”

Član 2.

U članu 66. posle stava 1. dodaje se novi stav 2, koji glasi:

„Izuzetno od odredbe iz stava 1. ovog člana, dozvole se mogu izdavati i za kraći period od 10 godina za rad novih postrojenja u oblasti upravljanja otpadom koja podležu izdavanju integrisane dozvole, za vreme trajanja probnog rada, odnosno period do 240 dana po završetku probnog rada.”

Dosadašnji st. 2, 3, 4. i 5. postaju st. 3, 4, 5, i 6.

Član 3.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije.”

O B R A Z L O Ž E N J E

I USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona je član 97. tačka 9. Ustava Republike Srbije, prema kome Republika Srbija uređuje i obezbeđuje sistem zaštite i unapređenja životne sredine.

II RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA I CILJEVI KOJI SE OSTVARUJU

Zakonom o upravljanju otpadom („Službeni glasnik RS”, br. 36/09 i 88/10) uređene su: vrste i klasifikacija otpada (čl. 7. i 8); planiranje upravljanja otpadom (čl. 9-16); subjekti upravljanja otpadom (čl. 17-24); odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom (čl. 25-31); organizovanje upravljanja otpadom (čl. 32-46); upravljanje posebnim tokovima otpada (čl. 47-58); uslovi i postupak izdavanja dozvola (čl. 59-70); prekogranično kretanje otpada (čl. 71-73); izveštavanje o otpadu i baza podataka (čl. 74-76); finansiranje upravljanja otpadom (čl. 77-82); nadzor (čl. 83-87); kazne (čl. 88-92); i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom (čl. 93-105).

Na osnovu zakona doneti su podzakonski akti kojima se uređuju pojedina pitanja iz oblasti upravljanja otpadom. Sa stanovišta dopuna zakona koje se predlažu ovim zakonom relevantni su određeni izvršni propisi koji se odnose na izdavanje dozvola.

Pravilnikom o obrascu zahteva koji se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za skladištenje, tretman i odlaganje otpada („Službeni glasnik RS”, broj 72/09) propisani su podaci koje operater postrojenja popunjava u zahtevu koji podnosi nadležnom organu za izdavanje dozvole za skladištenje, tretman i odlaganje otpada.

Pravilnik o izgledu i sadržini dozvole („Službeni glasnik RS”, broj 96/09) propisuje sadržinu i izgled dozvole za skladištenje, tretman i odlaganje otpada.

Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja („Službeni glasnik RS”, broj 135/04) predviđeno je da za rad postrojenja i obavljanje aktivnosti operater pribavlja dozvolu nadležnog organa. Dozvolom se odobrava: rad novog postrojenja i obavljanje njegove aktivnosti; rad i bitne izmene u radu, odnosno funkcionisanju postojećeg postrojenja.

Uredbom o utvrđivanju Programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole („Službeni glasnik RS”, broj 108/08) u okviru Programa dinamike predviđeni su rokovi u okviru koji se podnose zahtevi za izdavanje integrisane dozvole po vrstama aktivnosti postojećih postrojenja (od novembra 2009. do marta 2014. godine).

Zakonom o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, broj 72/09, 81/09 i 24/11) uređuju se uslovi i način uređenja prostora, uređivanje i korišćenje građevinskog zemljišta i izgradnja objekata. Ovim zakonom propisan je probni rad objekta i izdavanje upotrebne dozvole (čl. 157. i 158).

Razlog za predlaganje dopuna ovog zakona je obezbeđivanje usklađenosti određenih zakonodavno-pravnih rešenja sa primenom u praksi drugih važećih propisa koja se tiču upravljanja otpadom. Primena tih propisa u praksi je pokazala da je neophodno predložiti određene dopune zakona. To se odnosi na npr. preciziranje koji operateri upravljanja otpadom koji podležu integrisanoj dozvoli, do dobijanja te dozvole treba da pribave dozvolu koja se izdaje na osnovu ovog zakona kao i na preciziranje perioda važenja dozvole za postrojenja koja u toku probnog rada koriste otpad kao sirovinu. Imajući u vidu značaj pitanja koja su u praksi pokazala neophodnost njihovog preciznijeg definisanja sačinjen je predlog dopuna ovog

zakona. Cilj dopuna ovog zakona je obezbeđivanje kontinuiteta u radu novih postrojenja koja podležu integrisanoj dozvoli, od početka probnog rada pa do dobijanja integrisane dozvole.

III OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA

Predviđa se da se dozvola za sakupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje otpada po odredbama ovog zakona izdaje i za rad novih postrojenja u oblasti upravljanja otpadom koja podležu izdavanju integrisane dozvole za vreme trajanja probnog rada, odnosno period do 240 dana po završetku probnog rada (član 1).

Propisano je da se izuzetno dozvole mogu izdavati i za period kraći period od 10 godina za rad novih postrojenja u oblasti upravljanja otpadom koja podležu izdavanju integrisane dozvole, za vreme trajanja probnog rada, odnosno period do 240 dana po završetku probnog rada. (član 2).

Propisano je stupanje na snagu ovog zakona (član 3).

IV ANALIZA EFEKATA

Određivanje problema koje zakon treba da reši

Na osnovu *Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja i Uredbe o utvrđivanju Programa dinamike podnošenja zahteva za izdavanje integrisane dozvole* predviđeni su rokovi u okviru koji se podnose zahtevi za izdavanje integrisane dozvole po vrstama aktivnosti postojećih postrojenja (od novembra 2009. do marta 2014. godine), i to:

1. Industrija minerala - Postrojenja za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima, proizvodnog kapaciteta (decembar 2009. godine - februar 2010. godine)

2. Industrija minerala - Postrojenja za proizvodnju kreča u rotacionim pećima (mart 2010. godine - april 2010. godine)

3. Industrija minerala - Postrojenja za izradu stakla, uključujući staklena vlakna, Postrojenja za topljenje mineralnih materija, uključujući proizvodnju mineralnih vlakana, Postrojenja za proizvodnju keramičkih proizvoda pečenjem, a naročito crepa, cigle, vatrostatne opeke, pločica, keramičkog posuđa ili porcelana (maj 2010. godine - septembar 2010. godine)

4. Ostale aktivnosti

- Postrojenja za preradu hrane, uključujući klanice, tretman i obradu određena za proizvodnju prehrambenih proizvoda, postrojenja za odlaganje i reciklažu životinjskih trupla i životinjskog otpada, postrojenja za tovljenje živine ili svinja (oktobar 2010. godine - mart 2011. godine):

5. Ostale aktivnosti (april 2011. godine - septembar 2011. godine):

- Postrojenja za preradu hrane, postrojenja za odlaganje i reciklažu životinjskih trupla i životinjskog otpada, postrojenja za tovljenje živine ili svinja

- Industrijski pogoni za proizvodnju (a) pulpe iz drveta ili drugih vlaknastih materijala; (b) papira i kartona

- Postrojenja za predtretman (operacije kao što su pranje, beljenje itd.) ili bojenje prediva ili tekstila

- Postrojenja za štavljenje kože i finalnih proizvoda

- Postrojenja za proizvodnju ugljenika ili elektrografita, insineracijom ili grafitizacijom.

6. Proizvodnja i prerada metala (oktobar 2011. godine - mart 2012. godine)

7. Hemijska industrija (april 2012. godine - decembar 2012. godine)

8. Proizvodnja energije (januar 2013. godine - decembar 2013. godine)

9. Industrija minerala - Postrojenja za proizvodnju azbesta i proizvoda na bazi azbesta; Ostale aktivnosti - Postrojenja za površinsku obradu materijala, predmeta ili proizvoda korišćenjem organskih rastvarača, posebno za odeću, štampanje, prevlačenje, odmaščivanje, vodootpornost, bojenje, čišćenje ili impregnaciju (januar 2014. godine - mart 2014. godine)

Na osnovu Preliminarne liste postojećih postrojenja za koja se izdaju integrisane dozvole u Republici Srbiji postoji 174 postojeća postrojenja, i to: - energetski sektor – 29 postrojenja; proizvodnja i prerada metala – 22 postrojenja; mineralna industrija -34 postrojenja; hemijska industrija -19 postrojenja; upravljanje otpadom – 4 postrojenja; ostale aktivnosti – 66 postrojenja.

Lista postojećih postrojenja je urađena na osnovu Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i Uredbe o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola. Sva postrojenja i aktivnosti koja se ne nalaze na Preliminarnoj listi, a shodno Uredbi o vrstama aktivnosti i postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola („Službeni glasnik RS”, broj 84/05) podležu obavezi pribavljanja integrisane dozvole, dužni su da se obrate nadležnom organu za izdavanje dozvole. U 2011. godini izdata je integrisana dozvola za postrojenja za proizvodnju cementnog klinkera u rotacionim pećima.

Imajući u vidu veliki broj postojećih postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola, kao i važeće rešenje po kojem se dozvole za upravljanje otpadom na osnovu Zakona o upravljanju otpadom izdaju samo za obavljanje aktivnosti koje ne podležu izdavanju integrisane dozvole, kao i za rad postojećih postrojenja u oblasti upravljanja otpadom koja podležu izdavanju integrisane dozvole, uočava se praznina u pogledu nepokrivenosti novih IPPC postrojenja u oblasti upravljanja otpadom dozvolama za upravljanje otpadom, za vreme trajanja probnog rada, do dobijanja integrisane dozvole.

S obzirom na dinamiku izdavanja integrisanih dozvola, kao i složenost i praksu izdavanja integrisane dozvole predviđeno je da se do izdavanja integrisane dozvole, dozvola za sakupljanje, skladištenje i tretman otpada može izdati za period kraći period od 10 godina za rad novih postrojenja u oblasti upravljanja otpadom koja podležu izdavanju integrisane dozvole, za vreme trajanja probnog rada, odnosno period do 240 dana po završetku probnog rada

Cilj koji se zakonom postiže

Predložena rešenja su izraz iznalaženja rešenja da se rad novih IPPC postrojenja obezbedi dozvolama za upravljanje otpadom u toku obavljanja probnog rada do izdavanja integrisane dozvole. Zakonom se propisuje uslov izdavanja dozvola za rad novih IPPC postrojenja u oblasti upravljanje otpadom u skladu sa Direktivom Saveta 2008/98/EZ o otpadu, Direktivom Saveta 2008/1/EZ o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine.

Predloženim rešenjima vrše se dopune odredaba važećeg zakona u pravcu:

- popunjavanja praznina u pogledu pokrivenosti novih IPPC postrojenja dozvolama za upravljanje otpadom u toku obavljanja probnog rada, pa do izdavanja integrisane dozvole;

- preciziranje slučaja kada se dozvola za upravljanje otpadom za nova IPPC postrojenja može izdati za period kraći od zakonom utvrđenog perioda, odnosno sa periodom važenja do izdavanja integrisane dozvole;

Da li su razmatrane druge mogućnosti za rešavanje problema?

Pitanja koja su predmet dopuna Zakona su sistemske prirode i njihovo rešavanje je moguće jedino zakonom kojim se ova pitanja uređuju. To se posebno odnosi na izdavanje dozvola za upravljanje otpadom za postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole. Takođe, i kada se radi o materiji koja se tiče dva zakona važi isti pristup. To se pre svega odnosi na činjenicu da Zakonom o upravljanju otpadom i Zakonom o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja propisano izdavanje dozvola za upravljanje otpadom, odnosno dozvola za rad postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola, kao i s obzirom na prirodu problema - sistemsko uređivanje izdavanja dozvola, koje se može samo zakonom urediti, ne postoje druge mogućnosti za rešavanje navedenih problema.

Zašto je donošenje zakona najbolje rešenje problema?

Materija kojom se celovito uređuje oblast izdavanja dozvola u oblasti upravljanja otpadom ne može se ustrojiti bez postojanja zakonskog akta kojim se uređuju prava i obaveze privrednih subjekata i drugih pravnih lica u oblasti upravljanja otpadom, od njegovog nastajanja do konačnog odlaganja, a radi ostvarivanja postavljenih ciljeva.

Na koga će i kako uticati rešenja predložena u zakonu?

Zakon će imati pozitivan uticaj na:

1) *operatore novih postrojenja za koja se izdaje integrisana dozvola* - jasnim utvrđivanjem obaveze da do dobijanja integrisane dozvole pribave dozvolu za upravljanje otpadom (sakupljanje, transport, skladištenje, tretman i odlaganje);

2) *nadležni organ za izdavanje dozvole* – preciziranjem slučajeva kada se ne izdaje dozvola za upravljanje otpadom operaterima novih postrojenja koja podležu izdavanju integrisane dozvole;

Predloženim rešenjima u zakonu obezbeđuje se odgovornost svih gore navedenih subjekata u oblasti upravljanja otpadom.

Koji su troškovi koje će primena zakona izazvati građanima i privredi, posebno malim i srednjim preduzećima?

Nova postrojenja za koje se izdaje integrisana dozvola snosiće troškove pripreme i prikupljanja dokumentacije za dobijanje dozvole za upravljanje otpadom. Dobijanje navedene dozvole olakšaće tim postrojenjima pripremu i prikupljanje dokumentacije za izdavanje integrisane dozvole.

Da li pozitivni efekti donošenja zakona opravdavaju troškove njegove primene?

Svakako, troškovi pripreme i prikupljanja dokumentacije za izdavanje dozvole za upravljanje otpadom su u funkciji izdavanja integrisane dozvole, jer će operater novog IPPC postrojenja tu dokumentaciju upotrebiti i podneti i u postupku izdavanja integrisane dozvole. S obzirom na ciljeve koje bi trebalo ovim zakonom ostvariti koji su postavljeni u interesu očuvanja zdravlja građana i životne sredine u celini, te pozitivni efekti donošenja zakona opravdavaju troškove.

Da li zakon stimuliše pojavu novih privrednih subjekata na tržištu i tržišnu konkurenciju?

Imajući u vidu da se ovim dopunama Zakona samo preciziraju određena pitanja upravljanja otpadom, ovaj zakona svojim materijalno-pravnim rešenjima ne utiče bitno na sprovođenje principa tržišne konkurentnosti i liberalizacije tržišta usluga koji su Zakonom ustanovljeni. U situaciji kada privreda snosi posledice ekonomske krize i opredeljenja Republike Srbije da podrži privredne inicijative, ovim zakonom omogućava se pojava novih privrednih subjekata na tržištu i jačanje tržišne konkurencije, odnosno stvara realna mogućnost za ulaganje stranih investicija u izgradnju novih postrojenja, odnosno implementaciju tržišnih standarda i obezbeđivanje pravne sigurnosti u pohledu primene EU i nacionalnih propisa u ovoj oblasti.

Da li su sve zainteresovane strane imale priliku da iznesu svoje stavove o zakonu?

Ovim zakonom se ne menja bitno uređenje nekog pitanja iz oblasti upravljanja otpadom. Zakon je stavljen na sajt Ministarstva i bio dostupan javnosti odnosno javna rasprava u pripremi nacрта zakona ne sprovodi se po posebnom programu. Imajući u vidu određena pitanja koja su se pojavila u toku sprovođenja zakona ocenjeno je potrebnim da se ista preciziraju u tekstu zakona. Zakon je izrađen nakon predloga i sugestija zainteresovanih strana (operatera postrojenja koja podležu integrisanoj dozvoli, Autonomne pokrajine, odnosno jedinica lokalne samouprave) za preciziranjem odredaba važećeg zakona.

Koje će mere tokom primene zakona biti preduzete da bi se ostvarili razlozi donošenja zakona?

Tokom primene zakona preduzeće se zakonodavne, upravne i upravno nadzorne mere, institucionalno-organizacione, tehničke-operativne, ekonomske mere i mere jačanja javne svesti:

Zakonodavne, upravne i upravno nadzorne mere

- unaprediti sistem izdavanja dozvola za postrojenja za upravljanje otpadom koja podležu integrisanoj dozvoli

Institucionalne i organizacione mere

- uspostavljanje saradnje između organa nadležnog za izdavanje dozvole i operatera koji podležu integrisanoj dozvoli

Razvijanje javne svesti

- razvoj i implementacija programa za stalnu komunikaciju sa svim učesnicima u upravljanju otpadom i operatera koji podležu integrisanoj dozvoli

V SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE OVOG ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nisu potrebna dodatna sredstva iz budžeta Republike Srbije.

RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Saglasno članu 167. Poslovnika Narodne skupštine („Službeni glasnik RS”, broj 20/12 – prečišćen tekst), predlaže se donošenje zakona po hitnom postupku, s obzirom da bi nedonošenje zakona po navedenom postupku moglo da prouzrokuje štetne posledice u pogledu ostvarivanja strateškog opredeljenja Republike Srbije u procesu pregovaranja i pristupanja Evropskoj uniji, odnosno kontinuiranog usaglašavanja propisa u oblasti upravljanja otpadom sa propisima EU.

S obzirom na kompleksnost i povezanost zakonodavstva EU u oblasti upravljanja otpadom, integrisanog sprečavanja i kontroli zagađivanja životne sredine

donošenjem zakona po hitnom postupku obezbeđuju se zakonodavni, upravni, upravno-pravni, organizaciono-institucionalni i drugi uslovi za funkcionisanje celovitog sistema upravljanja otpadom na teritoriji Republike Srbije, efikasnijeg organizovanja i izdavanja dozvola za upravljanje otpadom, u skladu sa pravom EU.