Нa oснoву члaнa 77. Зaкoнa o држaвнoj упрaви („Службени глaсник РС”, бр. 79/05, 101/07, 95/10, 99/14, 30/18 – др. зaкoн и 47/18), кao и чл. 32, 34. и 41. Закона о планском систему Републике Србије („Службени глaсник РС”, број 30/18), Министарство заштите животне средине објављује

ПОЛАЗНУ ОСНОВУ ЗА ПРИПРЕМУ НАЦРТА ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О УПРАВЉАЊУ ОТПАДОМ

Решењем, број: 003220813 2025 од 29. августа 2025. године, Министарство заштите животне средине, образовало је Радну групу за израду Нацрта закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом („Службени гласник РС” бр. 36/09, 88/10, 14/16. 14/16, 95/18 - др. закон и 35/23).

Унапређење заштите животне средине претставља један од приоритета за побољшање квалитета живота грађана, а самим тим и за свеукупни напредак и развој државе и један је од најзначајнијих циљева Републике Србије.

Управљање отпадом представља свеобухватну и мултидисцплинарну област и самим тим захтева и озбиљан приступ, па је ово једна од области у којима Република Србија иплементира мере и спроводи активности у циљу побољшања квалитета животне средине.

Законодавни основ за успостављање система управљања отпадом у Републици Србији представља Закон о управљању отпадом.

 У циљу што ефикаснијег имплементирања и усклађивања са преузетим међународним обавезама, правним тековинама, као и законодавством ЕУ, неопходно је извршити измене и допуне важећег закона. Иствремено, Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ за период 2022 – 2025. године, предвиђа доношење Закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом у IV кварталу 2025. године. Ово усклађивање довешће до побољшања у систему управљања отпадом, имајући у виду високе критеријуме у овој области које ЕУ предвиђа за државе чланице.

**1. Приказ проблема у области управљања отпадом**

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.

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. 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. Поред тога, планирано је и разматрање одредаба које се односе на посебне токове отпада, проширену одговорност произвођача отпада и др.

**2. Циљеви и очекивани ефекти доношења закона**

Циљеви и последични ефекти будућих измена и допуна 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 измена и допуна наведеног закона. Поменути циљеви и последични ефекти 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.);
* дефинисање проширене одговорности произвођача кроз конкретну законску одредбу/члан;
* увођење одредбе којим се дефинишу обавезе сакупљача отпада;
* увођење одредаба којима се 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.

Усвајањем планираних измена и допуна овог 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 изменама и допунама 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.

**3. Основна начела за уређивање друштвених односа у тој области, укључујући и права и обавезе субјеката на које се закон односи (полазне основе)**

У циљу унапређења законодавног оквира у области управљања отпадом у складу са Програмом управљања отпадом у Републици Србији за период 2022 - 2031. године, који је донела Влада Републике Србије, Министарство, као ресорно надлежни орган, ће отпочети поступак припреме Нацрта закона којим ће одговарајуће одредбе важећег Закона о управљању отпадом бити измењене и допуњене.

Поред потребе за усклађивањем са Директивом (ЕУ) 2018/851 Европског парламента и већа од 30. маја 2018. године о измени Директиве 2008/98/ЕЗ о отпаду (Оквирна директива о отпаду), досадашња примена закона, као и истраживања домаћих организација цивилног друштва и независних експерата, указали су на неопходност нових решења, како би били отклоњени уочени недостаци у тексту Закона о управљању отпадом.

Управљање отпадом заснива се на следећим начелима:

1) Начело избора најоптималније опције за животну средину

Избор најоптималније опције за животну средину је систематски и консултативни процес доношења одлука који обухвата заштиту и очување животне средине. Примена избора најоптималније опције за животну средину установљава, за дате циљеве и околности, опцију или комбинацију опција која даје највећу добит или најмању штету за животну средину у целини, уз прихватљиве трошкове и профитабилност, како дугорочно, тако и краткорочно.

1а) Начело самодовољности

Примена начела самодовољности подразумева успостављање интегрисане и одговарајуће мреже постројења за поновно искоришћење и одлагање мешаног комуналног отпада сакупљеног из домаћинстава, укључујући сакупљање ове врсте отпада који настаје код других произвођача отпада, узимајући у обзир најбоље доступне технике, у складу са овим законом. Мрежа тих постројења треба да буде пројектована тако да омогући Републици Србији остваривање начела самодовољности у одлагању отпада, као и у поновном искоришћењу отпада, узимајући у обзир географске карактеристике региона и потребу за посебним постројењима за поједине врсте отпада. Oва мрежа треба да омогући одлагање или поновно искоришћење отпада у једном од најближих одговарајућих постројења, најпримеренијим методама и технологијама, како би се осигурао висок ниво заштите животне средине и јавног здравља.

2) Начело близине и регионалног приступа управљању отпадом

Отпад се третира или одлаже што је могуће ближе месту његовог настајања, односно у региону у којем је произведен да би се у току транспорта отпада избегле нежељене последице на животну средину. Избор локације постројења за третман односно поновно искоришћење или одлагање отпада врши се у зависности од локалних услова и околности, врсте отпада, његове запремине, начина транспорта и одлагања, економске оправданости, као и од могућег утицаја на животну средину. Регионално управљање отпадом обезбеђује се развојем и применом регионалних стратешких планова заснованих на европском законодавству и националној политици.

3) Начело хијерархије управљања отпадом

Хијерархија управљања отпадом представља редослед приоритета у пракси управљања отпадом.

Хијерархија управљања отпадом се примењује као приоритетан редослед у превенцији и управљању отпадом, прописима и политикама:

– превенција;

– припрема за поновну употребу;

– рециклажа;

– остале операције поновног искоришћења (поновно искоришћење у циљу добијања енергије и др.);

– одлагање.

Kада се примењује хијерархија отпада на коју се односи редослед хијерархије управљања отпадом, предузимају се мере којима се подстичу решења којима се постиже најбољи укупан резултат за животну средину што може захтевати код посебних токова отпада одступање од хијерархије где је то оправдано животним циклусом, узимајући у обзир укупне утицаје на настајање и управљање таквим отпадом.

Развој законодавства и политике у области управљања отпадом је у потпуности транспарентан процес, у складу са важећим прописима о консултацијама и укључивању грађана и свих заинтересованих страна.

У примени начела хијерархије узимају се у обзир општи принципи заштите животне средине, предострожности и одрживости, техничке изводљивости и економске вредности, заштите ресурса, као и укупан утицај на животну средину, здравље људи, економски и социјални утицаји.

4) Начело одговорности

Произвођачи, увозници, дистрибутери и продавци производа који утичу на пораст количине отпада одговорни су за отпад који настаје услед њихових активности. Произвођач сноси највећу одговорност јер утиче на састав и особине производа и његове амбалаже. Произвођач је обавезан да брине о смањењу настајања отпада, развоју производа који су рециклабилни, развоју тржишта за поновно коришћење и рециклажу својих производа.

5) Начело „загађивач плаћа”

Загађивач мора да сноси пуне трошкове последица својих активности. Трошкови настајања, третмана односно поновног искоришћења и одлагања отпада морају се укључити у цену производа.

На област управљања отпадом, примењују се и основна начела заштите животне средине, у складу са Законом о заштити животне средине („Службени глaсник РС”, бр. 135/04, 36/09, 36/09 - др. закон, 72/09 – др. закон, 43/11 - УС, 14/16, 76/18, 95/18 – др. закон, 95/18 – др. закон и 94/24 – др. закон). Планираним изменама и допунама одредаба, које се односе на права и обавезе субјеката управљања отпадом неће се изаћи из начелнх оквира предвиђених важећим прописима.

Сви предлози у тексту представљају само полазну основу за дискусију приликом израде Нацрта закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом и свакако су подложни изменама и допунама.

Позивамо заинтересовану јавност да достави писане предлоге и сугестије у вези са уређивањем горе наведеног, а што ће бити предмет уређивања Нацрта закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом у временском периоду од 2. септембра 2025. године до 2. октобра 2025. године на адресу електронске поште minja.b.pavicevic@eko.gov.rs или на адресу: Министарства заштите животне средине, Омладинских бригада брoj 1, 11070 Београд, са назнаком за Сектор за управљање отпадом и отпадним водама и унапређење циркуларне економије, Одељење за управљање отпадом.

Министарство заштите животне средине ће са посебном пажњом, приликом израде Нацрта закона о изменама и допунама Закона о управљању отпадом, разматрати све достављене коментаре, сугестије и иницијативе које нуде конкретне предлоге и решења проблема уочених у пракси.