



Okvirni komentari i sugestije na prijedlog Zakona o upravljanju otpadom

Uvod

Širom Evrope možemo vidjeti različite pristupe kada je u pitanju proširena odgovornost proizvođača (EPR¹). U nekoj mjeri razlozi su istorijske prirode, jer je primjeni na nacionalnom nivou prethodila zajednička regulativa na nivou Evropske unije (EU). Svakako, ove razlike u pristupu mogu se pripisati činjenici da je proširena odgovornost proizvođača labavo definisana u prvoj *Okvirnoj direktivi o otpadu* (WFD², 2008/98/EC), jer je tada postojalo malo dokaza o tome koji je najbolji način implementacije. Vremenom se došlo do saznanja, a agenda za cirkularnu ekonomiju [stavljena je u centar zbivanja](#), čemu svjedoči treća po redu Evropska komisija (EK) koja joj je dodatno dala na značaju kroz *Akcioni plan za cirkularnu ekonomiju* ([CEAP](#)).

Prethodne komisije su progresivno pooštravale EPR propise — na primjer *Direktivom o otpadnoj električnoj i elektronskoj opremi* (2012/19/EU), izmjenama Okvirne direktive o otpadu iz 2018-e, te novom *Direktivom o smanjenju uticaja određenih proizvoda od plastike na životnu sredinu* (2019/904/EU). Kada se u obzir uzme cilj EK - nulta stopa zagađenja, (engl. [Zero Pollution Ambition](#)), Inicijativa za održive proizvode koja je u razvojnoj fazi, te činjenica da je za EPR sisteme koji dobro funkcionišu širom svijeta prepoznato da u velikoj mjeri doprinose da se sa upravljanja otpadom pređe na upravljanje resursima, vrlo je jasno da možemo očekivati dalja unaprjeđenja i primjene EPR sistema na nove materijale i tokove otpada. EPR se može koristiti za materijale tipa tekstila, koji je u nekim zemljama već u EPR sistemu, ili za rješavanje novijih izazova kao što je [zagađenje mikroplastikom](#).

Okvir EPR-a i povezani komentari

Zato je naš prvi prijedlog to da se razmotri koji su tokovi otpada najproblematičniji (u ekološkom ili ekonomskom smislu) u Crnoj Gori te da li bi dodatni EPR sistemi imali smisla, bez ograničavanja na minimalne vrijednosti propisane EU zakonodavstvom. Kada je u pitanju uvođenje EPR

¹ Extended Producer Responsibility – Proširena odgovornost proizvođača

² Waste Framework Directive – Okvirna direktiva o otpadu

sistema, Francuska je na prvom mjestu sa 22 sistema propisana zakonom. (član L.541-10-1 *Zakonika o životnoj sredini*). Pored onih materijala koji su obavezni po EU, u EPR sistem uključeni su i građevinski otpad i otpad od rušenja, namještaj, tekstil i obuća, više hemijskih i farmaceutskih proizvoda, špricevi, igračke, sporska odjeća i odjeća za rekreaciju, uobičajeni kućni i baštenski alati, grafički papir i gume. Isto tako, Slovenija ima par dodatnih EPR sistema, a naročito je interesantan EPR sistem za **nadgrobne svijeće**. Sistem je uveden zbog ogromnih količina ove vrste otpada. Kako se slični problemi mogu vidjeti i u Hrvatskoj i Poljskoj, vrijedi razmotriti da li postoji potreba da se ovako nešto uvede i u Crnoj Gori.

U ovom prijedlogu zakona stoji neočekivan kriterijum za organizacije za produženu odgovornost proizvođača (PRO³), kojim se zahtijeva da one moraju da budu dio postojećeg proizvođača. Ovo je mimo standarda i nije viđeno nigdje u Evropi, te je suštinski neshvatljivo primoravati na taj način proizvođače da počnu da se bave upravljanjem otpadom. Čak i kada se ovo ne bi odnosilo na proizvođače, već na postojeće kompanije za upravljanje otpadom (privatne ili državne), ovo bi i dalje bila loša ideja, iz razloga što je vertikalna integracija unazadila mnoge EPR sisteme, dovodeći do većih troškova, korupcije i slabijih performansi (Adelphi, 2021). **Zbog ovoga bi PRO trebale da budu samostalne organizacije**, a ne dio postojećih proizvođača, **vertikalno nepovezane** sa drugim akterima iz oblasti upravljanja otpadom.

Iskustvo pokazuje da PRO funkcionišu najbolje kao **neprofitne organizacije osnovane od strane samih proizvođača** čije će interese **zastupati**, jer se na taj način smanjuju troškovi i sprječavaju malverzacije. Pošto je ovaj Zakon uveliko zasnovan na novoj Okvirnoj direktivi o otpadu, trebalo bi iz nje preuzeti i sljedeći implicitni zahtjev — Član 8a u kome se navodi da finansijski doprinosi koje plaćaju proizvođači „*ne smiju biti veći od troškova koji su neophodni za pružanje usluga upravljanja otpadom na racionalan način*”. Kako bi se uskladile sa zakonom, PRO će morati da smanje troškove bile one profitnog ili neprofitnog tipa, što znači da, u cilju ostvarenja ostalih pomenutih koristi, mandat treba dati neprofitnom tipu organizovanja.

Kao još jednu mjeru obezbjeđenja, od evropskih PRO se sada zahtijeva da obezbijede godišnje **bankovne garancije** kao uslov za vršenje poslovanja, što je prvobitno uvedeno za električni i elektronski otpad. Ovo se može lako uvesti kroz član 13, stav 6, tačka 5. Bankovne garancije su jednostavan finansijski instrument kojim se osigurava da, čak i u slučaju da nešto sa PRO pođe kako ne treba, u sistemu ima novca za upravljanje otpadom i neće se trošiti novac poreskih obaveznika. One se uplaćuju unaprijed, čime se osigurava da PRO ima dovoljno sredstava u startu, a što je još bitnije,

³ Producer Responsibility Organization – organizacija za produženu odgovornost proizvođača

osigurava se da likvidnost organizacije tokom godine ne utiče na mogućnost Vlade da naplati garanciju. Slovenija je ovo naučila na teži način te je u par navrata bila prinuđena da iz budžetskih sredstava plati odlaganje ambalažnog otpada kojim su određene PRO iznenada odbile da upravljaju.

Još jedno ključno poboljšanje u izmjenama Okvirne direktive o otpadu bilo je da se kroz EPR sisteme **pokrivaju puni troškovi** (100% finansijska odgovornost), sa minimalnim derogacijama koje su i kao takve vrlo ograničene (član 8a). Dakle, drugi pasus člana 98. treba izmijeniti tako što će se ukloniti mogućnost djelimične raspodjele troškova. Na primjer, u Sloveniji po procjeni Sektora za otpad (EBM, 2018) proizvođači ambalaže pokrivaju samo oko jedne trećine troškova za upravljanje otpadom koji proizvode, što podrija kompletan sistem i dovodi do lošijih rezultata.

Štaviše, važno je osigurati da proizvođači kroz EPR sisteme **u potpunosti odgovaraju za kompletan otpad koji proizvode**, što bi se dobro uklopilo u član 13. U ovom članu takođe treba dodati da su proizvođači određenog toka otpada kroz EPR kolektivno odgovorni za cjelokupno upravljanje tim tokom otpada. Ovo znači da, bez obzira na bilo kakve anomalije u sistemu ili promjene na tržištu, neće biti otpada koji nije pokriven upravljanjem, makar ne ako je uključen u DRS sistem. Ova mjera je dodatno uvedena u slovenačko zakonodavstvo kako bi se spriječila selektivna primjena zakona i gomilanje otpada koji nije pokriven upravljanjem. Ove dvije izmjene bi trebale da osiguraju da uvijek ima dovoljno sredstava u sistemu kako bi se spriječila ekonomska i ekološka šteta.

Kako bi se podstaklo upravljanje u skladu sa hijerarhijom otpada, ključna je diferencijacija EPR naknada u zavisnosti od mogućnosti reciklaže, popravke itd. (**ekomodulacija**). Ovo bi trebalo da bude obavezno a najlakše je početi u odnosu na nacionalne kapacitete za reciklažu određenih tokova otpada. Kasnije se ovaj sistem može nadograditi u razvijene modele kao one za ambalažu i elektronski otpad u Francuskoj. Ekološki institut je krajem 2021. [napravio izvještaj](#) o metodama unaprjeđenja ekomodulacije u cilju postizanja najvećeg stepena cirkularnosti rezultata, u kome su takođe navedene neke od postojećih dobrih praksi. Kako je ovo mlada oblast regulacije, preporuka za Crnu Goru je da se krene sa jednostavnijim pristupima. Dobro je vidjeti da se ekomodulacija bar letimično pominje u zakonu!



Source: Ecologic Institute, 2021
Licence: CC BY 4.0 Ecologic Institute, 2021



Mjere za usmjeravanje fokusa EPR sistema na prevenciju otpada; dodatni izazovi klirinških kuća (izvor: Ekološki institut, 2021)

Ekomodulacija se ne mora isključivo odnositi na EPR naknade. Kako plastična ambalaža koju nije moguće reciklirati predstavlja ogroman problem kod upravljanja resursima, [EU je u 2021. godini usvojila](#) porez na plastiku u iznosu 0,80 €/kg nerekiclrane plastične ambalaže. Cilj je da se stimuliše sektor reciklaže, pomogne smanjenje odlaganja na deponije i spaljivanje otpada, te da se promoviše uvođenje efikasnih strategija za otpad na nivou država članica. Ovo nije samo po sebi nametnuti porez, ali kada se uveže sa ambalažom koja se plasira na tržište, ekomodulacija može da podstakne proizvođače da unaprijede dizajn svojih proizvoda u skladu sa hijerarhijom otpada. Ona se može uvesti kao sastavni dio EPR sistema ili kao [zasebna regulativa](#), što je slučaj u Sloveniji. U ovoj zemlji, svako ko plasira ambalažu na tržište obavezan je da unaprijed plati taksu za zagađenje ambalažom. Na ovo se primjenjuje minimalna ekomodulacija, čime je na primjer uspješno smanjena količina PVC ambalaže, koju ju je mnogo teže reciklirati na održiv način. Francuska 5% EPR naknada usmjerava za programe ponovne upotrebe (*Zakon o sprječavanju otpada i cirkularnoj ekonomiji*, L-2020-105). Ovo je primjer najbolje prakse, jer se prikupljena sredstva koriste namjenski za postizanje državnih ciljeva i ne vraćaju se u ukupni budžet države. Treba razmotriti uvođenje sličnog sistema taksi za zagađenje za ambalažu i elektronsku i električnu opremu u Crnoj Gori.

Dalje prateći hijerarhiju otpada, trebale bi se uvesti novčane kazne za

odlaganje otpada, bilo da je u pitanju odlaganje na deponije ili spaljivanje otpada. Zakonom treba uvesti taksu (porez/naknada) za odlaganje otpada na deponije i spaljivanje otpada koja će se postepeno povećavati. Ova praksa se već sprovodi u mnogim zemljama (najskorije je uvedena u Češkoj). Treba osnovati poseban eko fond (ako postojeći ne odgovara) za prikupljena sredstva, kojima bi se zatim finansirale aktivnosti iz višeg ranga hijerarhije otpada (kao što su prevencija otpada i kapacitet reciklaže) i blažih mjera koje često budu zapostavljene — podizanje svijesti, razmjena znanja, obrazovanje i izgradnja kapaciteta.

Što se tiče uticaja klimatskih promjena i odlaganja otpada, važno je osigurati da, kao što je naznačeno u EU *Direktivi o deponijama*, deponovanje komunalnog otpada koji nije **biološki stabilizovan** bude zabranjeno, kao što je to slučaj u EU, čim se za to stvore uslovi u smislu infrastrukture za tretman bio otpada. Na ovaj način ne samo da se smanjuju emisije metana i curenje u vode, već se i evaporacijom smanjuje količina otpada koja se odlaže na deponije, što produžava životni vijek postojećih deponija. Član 23. treba izmijeniti i uvesti zabranu. Uzimajući u obzir da je za ovo potrebna relativno jednostavna infrastruktura u tehničkom smislu, koja je neophodna i za postizanje drugih ciljeva iz ovog zakona, zabrana, kao dodatno sredstvo ili zamjena za postavljeni cilj za organski otpad do 2033. godine, ubrzala bi postizanje ciljeva.

EPR, slobodno tržište i konkurencija

Kao što je pomenuto u uvodu, EPR sistemi se mogu dizajnirati na različite načine, u zavisnosti od okolnosti i kapaciteta. Međutim, tokom niza godina, određeni načini implementacije EPR-a su se pokazali kao bolji od drugih, pri čemu su dva sistema dala ubjedljivo najbolje rezultate. U ovom nacrtu zakona predviđeno je da postoji do šest organizacija za odgovornost proizvođača za jedan tok otpada, i ograničene su jedino kombinovanim tržišnim udjelom (15%). Ovo je jako opasno, u Sloveniji je dovelo do gomilanja otpada, požara, opšteg lošeg upravljanja i do toga da država morala da interveniše i plati nastalu štetu novcem poreskih obaveznika. Dok je postojala samo jedna dobro vođena PRO sistem je uredno funkcionisao. Međutim, kako je sve više PRO ulazilo na tržište, prethodno navedeni nedostaci u zakonodavstvu na kraju su doveli do urušavanja sistema. Adelphi je u svom izvještaju za 2021. o nekoliko načina implementacije EPR-a došao do zaključka da konkurencija kod otpada može da dovede do neefikasnosti i većih troškova, za šta je Slovenija najbolji, ali i najmanje iskorišćen primjer jer slučaj nije proučen.

Najbolji sistemi podrazumijevaju jedan PRO po toku otpada, što je i

zakonski najjednostavnije rješenje. To je put kojim Crna Gora treba da ide. Neke zemlje su imale uspjeha i sa više PRO po toku otpada, ali samo pod uslovom da postoji klirinška kuća kao zasebno tijelo koje će držati sistem pod kontrolom. Međutim, ovo bi zahtijevalo dodatne zakone, birokratiju, finansije a rizik od neuspjeha je veći jer je teže vršiti kontrolu. Postoje i zemlje koje imaju jedan PRO po podtoku otpada, npr. jedan PRO isključivo za metalnu ambalažu, drugi za plastičnu itd, što se u praksi takođe pokazalo kao neoptimalno i nepotrebno komplikovano. Pored toga, EK očekuje da se u sistemima sa klirinškom kućom postepeno smanji broj PRO-a (*Izrada smjernica za proširenu odgovornost proizvođača*, 2014), pošto će se vremenom minimalni standardi i pritisak za dobar performans sistema povećavati.

Uobičajeni argument protiv takozvanog monopolističkog sistema je da on krši propise konkurentnosti na tržištu i povećava troškove. Prvi argument bi se mogao odnositi na profitne monopolističke PRO, ipak veliki broj primjera širom EU pokazuje da to zapravo nije problem. U stvari, u dobro osmišljenim monopolističkim sistemima postoji gotovo ista količina konkurencije kao i u drugim sistemima, pošto PRO imaju monopol samo kada su u pitanju organizacione obaveze koje predstavljaju oko 5% ukupnih troškova (procenat u Sloveniji). Ostalo, što je suštinski upravljanje otpadom, vrši se transparentno putem javnih tendera. U Sloveniji, subverzija konkurencije se mogla u praksi vidjeti kod EPR sistema za elektronski i električni otpad i EPR sistema za ambalažu, što znači da su neki proizvođači, najčešće oni sa većim količinama otpada veće vrijednosti, imali povlašćen tretman, umjesto da svi proizvođači kreću od iste početne pozicije koja se zatim podešava ekomodulacijom. Sa stanovišta konkurencije i postizanja ekoloških ciljeva, možda je problematičnija zajednička priroda rada u sistemima u kojima postoji više od jedne PRO. Kakav je kvalitet tretmana otpada, koji se tehnički standardi poštuju, koliko se radi na podizanju svijesti? U svom izvještaju, Adelphi zaključuje da su se monopolistički sistemi ovdje bolje pokazali. U Sloveniji je konkurencija između PRO dovela do obaranja cijena, kvaliteta usluga ispod standarda i eskalacije problema, naročito kod EPR sistema za ambalažu. Sistemi na dioničarskom principu unose još veću neizvjesnost koja negativno utiče na aktere na tržištu i njihovu pravnu sigurnost, što je takođe bio slučaj i u drugim zemljama (N. Kunz et al, *Proširena odgovornost proizvođača: poteškoće aktera u sistemu i budući razvoj*, 2014)).

Namjerno selektivan pristup takođe se može vidjeti i u opštinskim mjestima za prikupljanje otpada. Dakle, bez obzira na tip EPR sistema, najbitnije je da sve PRO sakupljanje otpada obavljaju širom zemlje, jer će se u suprotnom konkurentnost poremetiti. Postojanje više PRO na relativno malom tržištu (Crna Gora, Slovenija) može smanjiti opštu isplativost.

Dodatne informacije o EPR sistemima za elektronski i električni otpad i ambalažu u Sloveniji, kao i analiza ovih sistema u drugim evropskim zemljama mogu se naći u ova dva izvještaja (na slovenačkom): [Elektronski i električni otpad](#), [ambalaža](#). Mada nisu najnovijeg datuma, u njima je sadržana suština našeg iskustva.

Monopolistički sistemi su tipični za zemlje koje tek uvode EPR (*Izrada smjernica za proširenu odgovornosti proizvođača*, 2014). To ima smisla jer uspostavljanje sistema u velikoj mjeri zavisi od djelovanja, resursa i zakona države. U pitanju je jednostavniji pristup koji i dalje zahtijeva razvijenu saradnju unutar sektora za upravljanje otpadom, kao i dobru kontrolu. Stoga ne treba vršiti jednostranu procjenu ovih sistema.

Sistemi sa klirinškom kućom mogu dati jednako dobre rezultate, ali ih je teže dobro postaviti, što se vidi na primjeru Njemačke kada je u pitanju ambalaža. Adelfi napominje da u odsustvu takvog načina funkcionisanja, neke PRO mogu namjerno da prekoračuju svoju obavezu i spekulišu prodajom viška otpada kako bi ostvarile profit na štetu drugih PRO koje ne mogu da ispune svoju obaveznu količinu sakupljenog otpada, što može izazvati dalje probleme.

Širom Evrope možemo vidjeti da se, uprkos naprednim EPR sistemima i nedavnim promjenama unutar EU koje tek treba da budu sprovedene, javljaju mnogi problemi koje dodatno pogoršavaju nedostatak primjene i transparentnosti. **Jasna pravila izvještavanja** (ko kome izvještava, koliko često i na koji način, koliko detaljno), redovne provjere i javna procjena zajedno doprinose izgradnji povjerenja u sistem, boljem usklađivanju i performansama sistema. Klirinška kuća kao posrednik predstavlja dodatnog aktera, što sistem čini komplikovanijim, ali takođe ne znači da dobro upravljanje informacijama, transparentnost i sprovođenje sistema na ovaj način nisu mogući.

Zaključak

Prijedlozi koje ćete naći u ovom dokumentu oslanjaju se na EU zakonodavstvo, najbolje prakse i postojeće loše implementacije sistema, naročito iz primjera Slovenije. Nakon dugog premišljanja i protivljenja manjeg broja aktera iz sektora otpada (određenih PRO), Slovenija je odlučila da [većinu ovih izmjena uvede u Zakon o zaštiti životne sredine \(rezime\)](#), i time konačno riješi probleme izazvane sistemom sa više PRO. Uбудuće će biti dozvoljena samo jedna PRO po toku otpada, Ministarstvo životne sredine će imati ulogu klirinške kuće zajedno sa eksternim odborom za nadzor sa širokom zastupljenošću. Pouka koju treba izvući jeste da sistem odmah prije sprovođenja treba dobro osmisliti jer ga je jako teško kasnije

popraviti.

Jaka Kranjc
NVO "Ekologi Brez Meja"

