



Zajednica opština Crne Gore  
Radna grupa za komunalne djelatnosti  
i životnu sredinu  
Broj: 03-337/15  
Podgorica, 15. maj 2015. godine

**MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA**  
**Državna sekretarka g-đa Daliborka Pejović**

**PREDMET:** *Mišljenje na tekst Predloga zakona o upravljanju otpadom; Veza vaš akt  
br. 10-454/10 od 24. aprila 2015. godine*

**NAČELNE PRIMJEDBE**

1. Tekst predloga Zakona je pisan u komplikovanoj formi što ga čini veoma teškim za čitanje i razumijevanje od strane onih koji su dužni da ga primjenjuju a to su, između ostalih, i svi građani i privredni subjekti u Crnoj Gori. S toga, potrebno je tekst Zakona metodološki sistematizovati zbog preciziranja i lakše primjene u praksi, ukoliko to dozvoljava obaveza transponovanja evropskih direktiva u tekst Zakona.
2. Potrebno je uspostaviti mehanizam za sprečavanje ambalažnog otpada u dijelu obezbjeđivanja sakupljanja komercijalne ambalaže kroz uvođenje podsticajnog mehanizma.
3. Potrebno je još jednom razmotriti da li su za sve propisane obaveze i odgovornosti utvrđene kaznene mjere.

**POJEDINAČNE PRIMJEDBE**

**Član 2 - Izuzeci od primjene**

U stavu 1 tačka 3 na kraju alineje dodati: „ili se transportuje za korišćenje u druge svrhe u skladu sa zakonom“.

Dopuna se predlaže zbog **omogućavanja prevoženja iskopanog materijala sa gradilišta na neku drugu lokaciju** bez prateće dokumentacije koja se izdaje u skladu sa Zakonom o upravljanju otpadom već u skladu sa uslovima propisanim

zakonom kojim je utvrđena namjena odnosnog zemljišta. Naime, u praksi je bilo slučajeva da komunalna policija od prevoznika ove vrste materijala traži dokumentaciju koja prati otpad. Pošto odnosno zemljište nije otpad, traženo je prevoznicima da od nadležnog organa lokalne uprave pribave potvrdu da materijal koji se prevozi nije otpad. Za izdavanje takvog akta, nadležni organ lokalne uprave nije imao uporište u Zakonu o upravljanju otpadom.

### **Član 3 - Značenje izraza**

**Tačka 8** kojom se definiše pojam **deponije** i **tačka 52** kojom se definiše **privremeno, odnosno vremenski ograničeno skladištenje otpada** su nejasne i kontradiktorne, te stvaraju nedoumice u pogledu razumijevanja odredbi člana 72 kojim su utvrđene vrste deponija i člana 82 kojim se uređuje privremeno skladištenje komunalnog otpada. Posebnu zabunu stvara dio definicije deponije koji se odnosi na „stalno mjesto za privremeno skladištenje otpada“ a koje ne ispunjavaju uslove utvrđene članom 82 stav 3 Predloga zakona.

Posle tačke 15 dodati novu tačku kojom će se definisati pojam **kabastog otpada**, imajući u vidu da opštine upravljaju ovom vrstom otpada utvrđenoj u članu 25 stav 5 tačka 7 kroz sadržaj lokalnog plana upravljanja komunalnim i građevinskim otpadom.

**Tačka 18** - komercijalna otpadna **ambalaža**, **tačka 19** - komunalna otpadna ambalaža i **tačka 37** - otpadna ambalaža – Nedovoljno precizirane formulacije dovode do nemogućnosti u primjeni. Takođe, nije jasno u kom djelu i koje vrste ovih frakcija otpada predstavljaju sastavni dio komunalnog otpada. S tim u vezi, potrebno je razmotriti sadržaj Državnog plana i lokalnog plana u odnosu na ove vrste otpada.

Posle tačke 58 dodati novu tačku kojom će se definisati pojam **sakupljač otpada**. Ova dopuna je neophodna zbog toga što su u članu 3 već definisani: izvorni proizvođač otpada, imalac otpada, posrednik i trgovac. Može se zaključiti da su članom 3 definisani svi subjekti u upravljanju otpadom osim sakupljača. U tom kontekstu, naročito je potrebno precizno definisati da li je sakupljač otpada istovremeno i imalac otpada.

**Tačka 52** - **privremeno, odnosno vremenski ograničeno skladištenje otpada** oročeno je najduže **do godinu dana**. Međutim, ova definicija ne korespondira sa članom 81 stav 1 tačka 1 alineja 2 kojom je propisano da se otpad može skladištiti vremenski ograničeno na skladištu obrađivača otpada na period koji nije duži od tri godine. Imajući prethodno u vidu potrebno je utvrditi i definiciju privremenog skladištenja otpada na period **do tri godine**.

### **Član 6 - Obaveza proizvođača**

Da bi se ovaj član mogao sprovesti potrebno je uvesti **kazne mjere**.

Alternativa: Ako nema mogućnosti za uvođenje kaznenih mjera, potrebno je obezbjediti drugi vid sprovođenja ovog člana ili razmisliti da se uvede kao načelo ili preporuka proizvođačima, a ne kao obaveza bez mogućnosti prinudnog sprovođenja.

## **Član 8 - Kategorizacija otpada**

**Stav 2 preformulisati** tako da glasi: „Izuzev izvornog proizvođača komunalnog otpada, svaki imalac otpada dužan je da vrši kategorizaciju otpada.“ Obrazloženje: Pravno-tehnička primjedba.

U **stavu 6 brisati** riječi „*sa svojsvom pravnog lica*“ jer će se u proceduri akreditacije utvrditi koje uslove treba da ispunjava odnosna laboratorija.

## **Član 11 - Obaveze izvornog proizvođača otpada i član 14 - Obaveze imaoca otpada**

Kako su u članu 11 već utvrđene obaveze imaoca otpada, dok član 14 predstavlja samo jednu načelnu odrednicu koja nema svoju materijalizaciju ni u kaznenim odredbama, njeno postojanje je upitno. Iz tog razloga potrebno je objediniti ova dva člana na način što će se u članu 11 promijeniti naslov tako da glasi: „**Obaveze izvornog proizvođača i imaoca otpada**“ a član 14 brisati.

U **stavu 1** riječi „u skladu sa članom 4 stav 5 i članom 5 ovog zakona“ **brisati** jer su u pitanju opšta načela čije sprovođenje nije moguće nadzirati odnosno obezbjediti njihovo neposredno sprovođenje.

Posle stava 2 dodati **novi stav** koji glasi: „Odredbe stava 2 ovog člana **ne odnose se na izvornog proizvođača komunalnog otpada u domaćinstvima.**“ Ova dopuna je potrebna jer građani ne mogu biti odgovorni za dalje postupanje sa komunalnim otpadom koji je predat sakupljačima otpada.

Da bi se obezbjedilo sprovođenje ovog člana potrebno je utvrditi **kaznene mjere.**

## **Član 12 - Proširena odgovornost proizvođača**

Kako se proširena odgovornost proizvođača odnosi, između ostalog, i na privredna društva ili preduzetnike koji prodaju odnosno proizvode, potrebno je u stavu 1 umjesto riječi: „u daljem tekstu: proizvođač, odnosno uvoznik“, staviti riječi: „u daljem tekstu: proizvođač, uvoznik, odnosno trgovac“. U daljem tekstu Predloga zakona prilagoditi predloženu izmjenju.

## **Član 13- Organizovani sistem**

U stavu 5 riječ „odbacuje“ zamijeniti rječju: „odbija“. Obrazloženje: Usklađivanje sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

## **Član 15 - Sakupljanje, priprema za ponovnu upotrebu i prerada otpada**

Kako je u Nacrtu Državnog plana upravljanja otpadom predviđena mogućnost da se komunalni otpad sakuplja u dvije frakcije kao mokri i suvi otpad, potrebno je u članu 15 stvoriti pravni osnov za ovakvo opredjeljenje.

### **Član 17 - Zabrana mješanja opasnog otpada**

Kako nije uspostavljen sistem za upravljanje posebnim vrstama otpada, potrebono je odložiti primjenu kaznene odredbe do njegovog uspostavljanja.

### **Član 22 - Program biološki razgradivog otpada**

Radi preglednosti normi, ciljne procenete koji treba da se dostignu potrebno je normirati u jednom članu - članu 16 - Ponovna upotreba i recikliranje.

### **Član 24 - Planovi upravljanja medicinskim i veterinarskim otpadom i kanalizacionim muljem**

Kanalizacioni mulj je nus-produkt kanalizacionih otpadnih voda kojima, u okviru sopstvenih poslova, upravlja opština, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi i Zakonu o komunalnim djelatnostima. Međutim, u članu 24 je utvrđeno da je plan upravljanja kanalizacionim muljem sastavni dio Državnog plana. Iz korelacije predmetnih odnosa i sadržaja člana 24 Predloga Zakona ne može se zaključiti koji nivo vlasti je nadležan za upravljanje kanalizacionim muljem, te je isto potrebno precizirati na jasan i nedvosmislen način.

### **Član 27 - Izvještavanje o sprovođenju planova**

Stav 8 ne uklapa se u naslov člana kojim se uređuje izvještavanje, pa ga je potrebno izdvojiti ili mu naći odgovarajuće mjesto u Zakonu.

### **Član 30 - Saglasnost na plan upravljanja otpadom proizvođača otpada**

**Stavom 3** propisano je da Agencija za zaštitu životne sredine prije davanja saglasnosti na plan upravljanja otpadom, plan dostavlja na **mišljenje nadležnom organu lokalne uprave** na čijoj teritoriji se otpad proizvodi kao i opštini na čijoj teritoriji se otpad odstranjuje.

Stručnost datih mišljenja je više nego upitna, obzirom da u većini opština u organima lokalne uprave ne rade lica koja imaju potrebnu stručnost da daju validno i kvalifikovano mišljenje na plan upravljanja otpadom (npr. plan doma zdravlja, brodogradilišta, marina, da ne govorimo o industriji i sličnim djelatnostima).

Ako mišljenje ne obavezuje, onda je ovo mišljenje nepotrebno administriranje.

Ono što je veoma bitno za jedinice lokalne samouprave je da ona nema povratne informacije, da li je data saglasnost na plan upravljanja otpadom od strane Agencije. U tom smislu treba dodati odredbu da Agencija, primjerak plana upravljanja otpadom na koji je dala saglasnost, dostavlja opštini na čijoj teritoriji se proizvodi otpad odnosno na čijoj teritoriji se otpad odstranjuje.

### **Član 31 - Sadržaj saglasnosti na plan upravljanja otpadom proizvođača otpada**

Potrebno je utvrditi sadržaj (obrazac) godišnjeg izvještaja o realizaciji plana upravljanja otpadom proizvođača otpada u cilju kvalitetnog praćenja izvještavanih aktivnosti kao i mogućnosti upoređivanja sa izvještajima drugih proizvođača otpada.

### **Član 35 - Zahtjev za izdavanje dozvole za preradu i/ili zbrinjavanje otpada**

U stavu 3 tačka 2 pojam prilagoditi Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata na način što će se propisati: „upotrebna dozvola postrojenja odnosno objekta za preradu i/ili odstranjivanje otpada“. Naime, u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata upotrebna dozvola se izdaje za **korišćenje** objekta a ne za obavljanje djelatnosti u njemu. Pribavljanje dozvole za obavljanje određene djelatnosti u objektu nije predmet odnosnog zakona.

### **Član 38 - Sakupljanje i/ili transport otpada**

Način sakupljanja i prevoza komunalnog otpada zbog blizine deponija u jedinicama lokalne samouprave koje imaju uređene deponije je takav da sakupljači i prevoznici komunalnog otpada niti posjeduju niti imaju potrebu za uspostavljanje privremenog skladištenja otpada. Prema tome, posle stava 1, ovog člana treba dodati novi stav kojim će se opštinama (ili pak Agenciji za zaštitu životne sredine) dati ovlaštenje da u svakom konkretnom slučaju cijene da li je potrebno da za određeno područje/teritoriju je potrebno uspostaviti privremeno skladištenje komunalnog otpada prije njegove predaje pravnom licu odnosno preduzetniku na krajnje zbrinjavanje.

### **Član 46 - Evidencija otpada**

Potrebno je i za sakupljače otpada normirati obavezu vođenja evidencije o količinama i vrstama otpada, u skladu sa katalogom otpada, iz razloga što, kako je trenutno normirano članom 46, sakupljači otpada nijesu dužni da vode evidenciju otpada (osim ako sakupljači otpada nijesu istovremeno i imaoći otpada), a nijesu po našem tumačenju stava 2 člana 46, ni izuzeti od vođenja iste. Tako da se bez jasnog razjašnjenja obaveze sakupljača otpada, da vode ili ne vode evidenciju o količinama i vrstama otpada, isti po našem mišljenju nalaze u “sivoj zoni” zakona. Ovu obavezu treba dodatno propisati i iz razloga, jer su isti u obavezi da popunjavaju formular o transportu otpada, koji je sastavni dio djelovodnika otpada, u koji se upisuju podaci za svaku vrstu otpada odvojeno.

Stav 7 je konfuzan. Potrebno je precizirati a pogotovu zbog toga što je u stavu 2 alineji 2 već propisano da organu lokalne uprave dostavlja podatke o komunalnom otpadu za vođenje evidencije.

## **Član 56 - Građevinski otpad**

**Stav 6** – Nije jasno u kojoj fazi i kojoj proceduri će se tražiti plan upravljanja otpadom.

## **Član 61 - Kanalizacioni mulj**

**Stav 2** treba preinačiti tako da glasi “Privredno društvo ili preduzetnik iz stava 1 ovog člana dužan je da Agenciji i nadležnom organu lokalne uprave na čijoj teritoriji nastaje mulj dostavi podatke iz evidencije iz stava 1 ovog člana do 31. marta tekuće godine za prethodnu godinu“, budući da Predlogom zakona nije precizirano ko su proizvođači kanalizacionog mulja, i na koji način bi oni mogli imati podatke o količini proizvedenog kanalizacionog mulja na godišnjem nivou.

## **Član 74 - Smanjenje količina otpada**

Stav 1 treba preinačiti, iz razloga što svi proizvođači otpada, naročito izvorni, u smislu člana 3 stav 1 tačka 54 Predloga Zakona, nijesu u mogućnosti uticati na tehnološke mogućnosti proizvodnog procesa, i na taj način doprinijeti smanjenju količine i/ili zapremine otpada za odlaganje.

## **Član 76 - Intertni otpad**

Član 76 kojim je propisano da se na deponiju za inertni otpad odlaže **samo inertni otpad** u suprotnosti je sa članom 56 stav 5 kojim je propisano da se **građevinski otpad** koji ne sadrži opasne supstance i koji se ne može preraditi **odlaže na deponiju za inertni otpad**, te iste treba međusobno uskladiti.

## **Član 77 - Miješani komunalni otpad**

**Stav 6** – Trebalo bi utvrditi da prihod od naknade iz stava 5 bude usmjeren privrednom društvu odnosno preduzetniku koji upravlja deponijom odnosno drugom vrstom postrojenja za zbrinjavanje komunalnog otpada. Obrazloženje: ako opština ne stvori uslove za odvojeno odlaganje, od ovih sredstava upravljač deponije bi obezbjedio tehničko-tehnološke uslove za odvajanje frakcija otpada prije konačnog zbrinjavanja.

## **Član 81 - Skladištenje otpada**

U stavu 4 alineja 1 na kraju teksta dodati riječi: „iz člana 28 stava 1 ovog zakona“.

## **Član 82 - Privremeno skladištenje komunalnog otpada**

U stavu 1 na kraju alineje 1 staviti riječi: „i/ili“ kako bi se dala mogućnost jedinicama lokalne samouprave koje nemaju izgrađenu deponiju u skladu sa zahtjevima ovog zakona, da određene količine privremeno skladište a dio predaju već postojećim deponijama do uspostavljanja sistema upravljanja komunalnim otpadom u skladu sa budućim lokalnim planom upravljanja otpadom.

Komunalni otpad koji je deponovan na lokacijama koje ne ispunjavaju uslove propisane ovim zakonom ne može se premještati jer je zbog protoka vremena počeo proces biološke razgradnje. Odnosne lokacije mogu biti zatvorene, sanirane i rekultivisane, ali otpad se sa njih ne može premještati. S tim u vezi, potrebno je jasno i nedvosmisleno **precizirati norme stava 1 i stava 6** na način da se naglasi da se odredba stava 1 odnosi na **ново-nastali komunalni otpad**, a da se odredba stava 6 odnosi na **komunalni otpad koji je u prethodnom periodu deponovan** na predmetne lokacije.

U stav 5 treba utvrditi obavezu privrednom društvu koje upravlja privremenim skladištem komunalnog otpada da **podatke iz evidencije dostavlja nadležnom organu lokalne uprave** do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu.

**Stav 6** treba jasnije formulisati, u smislu preciziranja da li se misli na odlaganje **i/ili** skladištenje komunalnog otpada.

### **Član 83 - Privremeno skladištenje neopasnog građevinskog otpada**

U stav 7 treba utvrditi obavezu privrednom društvu koje upravlja privremenim skladištem neopasnog građevinskog otpada da **podatke iz evidencije dostavlja nadležnom organu lokalne uprave** do 31. marta tekuće, za prethodnu godinu.

### **Član 84 - Naknada za privremeno skladištenje**

Iznos naknade od 10 EUR po toni komunalnog otpada odnosno 7 EUR građevinskog otpada je previsok, te isti treba da bude smanjen makar za 50%.

### **Član 85 - Plan sanacije lokacije za privremeno skladištenje**

Rok za saniranje lokacija za privremeno skladištenje treba utvrditi Državnim planom, kao što je predloženo i za utvrđivanje roka za saniranje lokacija na kojima je vršeno odlaganje otpada.

Takođe, treba ukazati da će se projektom sanacije utvrditi vremenski period za vršenje nadzora nad zatvorenim deponijom/privremenim skladištem te da isti ne treba vezati za član 79 Predloga zakona.

### **Član 92**

Kako je opština nadležna za upravljanje komunalnom otpadnom ambalažom potrebno je propisati da su sredstava od naknade za istu prihod budžeta opštine.

U stavu 11 riječi: „stavu 8“ zamijeniti riječima „stavu 9“.

### **Član 109**

U stavu 2 riječi: „donošenja plana iz stava 1 ovog zakona“ zamijeniti riječima: „donošenja **novog** plana iz stava 1 ovog zakona“. Obrazloženje: pravno preciziranje norme.



### **Član 113**

U stavu 2 al. od 1 do 4 riječi: „otpadnog materijala“ zamijeniti riječima: „reciklabilnog materijala“. Obrazloženje: terminološko usklađivanje jer materijal koji se ponovo upotrebljava ili reciklira nema svojstvo otpadnog materijala.

Takođe treba razmotriti mogućnost smanjenja predviđenih procenata kako bi isti bili realno dostižni.

### **Član 116**

Trebalo bi odrediti donju granicu u količini deponovanog otpada na neuređenim odlagalištima, za koje je potrebno uraditi plan sanacije. Ovo navodimo iz razloga što su manja neuređena odlagališta otpada (sa manjom količinom deponovanog otpada) predmet uklanjanja od strane komunalnih preduzeća u okviru njihovih tekućih aktivnosti, i budući da takvih odlagališta ima najviše, bilo bi bespotrebno za sva sačinjavati planove sanacije koji bi bili obuhvaćeni lokalnim planom upravljanja otpadom. U okviru nadležnih organa lokalne uprave često nema dovoljno stručnog znanja za izradu ovih planova, zbog čega se istima ne može nametnuti obaveza sačinjavanja planova sanacije, a čija izrada takođe iziskuje i opredjeljivanje budžetskih sredstava, i predmet je postupka javnih nabavki. Takođe, u vezi ovog člana treba voditi računa i o dokumentu Ministarstva održivog razvoja i turizma "Prijedlog mjera za smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu sa Akcionim planom sačinjenim na osnovu Informacije o stanju životne sredine za 2013. godinu ", gdje se u okviru segmenta životne sredine "Upravljanje otpadom", navodi da je za neuređena odlagališta otpada procijenjene zapremine od 100-1.000 m<sup>3</sup> potrebno uraditi planove sanacije, a za odlagališta sa procijenjenom deponovanom količinom otpada preko 1.000m<sup>3</sup> potrebno je uraditi projekte sanacije. U smislu prethodno navedenog bilo bi potrebno izmijeniti član 25 stav 5 alineja 4 Predloga zakona.

PREDSJEDNIK RADNE GRUPE  
Zorica Gverović, sr.

Obradila:  
Sanja Živković, sr.