

BOSNA I HERCEGOVINA

Analiza sektora upravljanja čvrstim komunalnim otpadom:

Analiza sistema produžene odgovornosti proizvođača u Bosni i Hercegovini za ambalažu, ambalažniotpad i EE otpad

KONAČNI IZVJEŠTAJ

Mart 2018.

SADRŽAJ

Skraćenice.....	vii
Zahvale.....	viii
Sažetak.....	ix
1 UVOD.....	1
2 TRENUTNI STATUS PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PROIZVOĐAČA U FEDERACIJI BOSNE I HERCEGOVINE.....	3
2.1 Pravni okvir i politike	Error! Bookmark not defined.
2.1.1 Općenito.....	Error! Bookmark not defined.
2.1.2 Zakon o upravljanju otpadom (ZUO)	5
2.1.3 Specifični zahtjevi za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom	7
2.1.4 Specifični zahtjevi za upravljanje otpadom od električnih i elektronskih proizvoda....	12
2.1.5 Federalna strategija upravljanja otpadom	16
2.1.6 Federalni plan upravljanja otpadom 2012-2017.	17
2.1.7 Zakonodavstvo na kantonalnom nivou	17
2.2 Institucionalni okvir.....	18
2.2.1 Uopćeno	Error! Bookmark not defined.
2.2.2 Državni nivo.....	Error! Bookmark not defined.
2.2.3 Federalni nivo	19
2.2.4 Kantonalni nivo.....	23
2.2.5 Lokalni nivo	24
2.2.6 Upravljanje ambalažnim otpadom	25
2.2.7 Upravljanje EE otpadom.....	26
2.3 Pružanje usluga i infrastruktura	28
2.3.1 Opći pregled upravljanja komunalnim otpadom u FBiH.....	28
2.3.2 Odvajanje otpada na izvoru i odvojeno prikupljanje komunalnog otpada.....	32
2.3.3 Sortiranje komunalnog otpada	34
2.3.4 Uloga neformalnog sektora.....	35
2.4 Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem.....	36
2.5 Ciljevi za iskorištenje i reciklažu	38
2.5.1 Ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada	38
2.5.2 Ciljevi za selektivno prikupljanje, reciklažu i iskorištenje EE otpada	39

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

2.6	Kapaciteti za reciklažu	39
2.7	Analiza postojećih POPR sistema	40
2.7.1	Količine ambalažnog otpada	41
2.7.2	Kanali prikupljanja reciklabilnog materijala	43
2.8	Nedostaci	44
3	TREKUTNI STATUS PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PROIZVOĐAČA U REPUBLICI SRPSKOJ	46
3.1	Pravni okvir i politike	46
3.1.1	Uopšteno	46
3.1.2	Zakon o upravljanju otpadom (ZUORS)	50
3.1.3	Specifični zahtjevi za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom	52
3.1.4	Strategija upravljanja otpadom	56
3.1.5	Zakonodavstvo na opštinskom nivou	58
3.2	Institucionalni okvir	58
3.2.1	Entitetski nivo	58
3.2.2	Lokalni nivo	61
3.3	Pružanje usluga i infrastruktura	63
3.3.1	Opšti pregled upravljanja komunalnim otpadom u RS	63
3.3.2	Odvajanje otpada na izvoru i selektivno prikupljanje komunalnog otpada	66
3.4	Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem	68
3.4.1	Statistika o otpadu	68
3.4.2	Podaci o ambalažnom i EE otpadu	69
3.5	Ciljevi za iskorištenje i reciklažu	69
3.5.1	Ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada	69
3.5.2	Ciljevi za selektivno prikupljanje, reciklažu i iskorištenje EE otpada	70
3.6	Kapaciteti za reciklažu	70
3.7	Analiza postojećih POPR sistema	71
3.8	Nedostaci	72
4	SISTEM UPRAVLJANJA OTPADOM U BRČKO DISTRIKTU	74
5	OPĆI PREGLED POPR PRAKSI U EU ZEMLJAMA	78
5.1.1	Poređenje POPR sistema u zemljama članicama EU	78

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

5.2	Usporedba naknada za licenciranje operatera sistema u različitim evropskim zemljama	86
5.3	Glavni izazovi u implementaciji POPR šema	89
6	ANALIZA MOGUĆIH ALTERNATIVA ZA SPROVOĐENJE POPR	94
6.1	Odgovornosti za organizovanje sistema za upravljanje ambalažnim i EE otpadom.....	94
6.1.1	Šema kojom upravlja javni fond	95
6.2	Potpuna ili zajednička odgovornost operatera sistema	100
6.2.1	Pokriće troškova.....	104
6.3	Opseg sistema	106
6.3.1	Ambalaža iz domaćinstava i ambalaža iz drugih izvora	106
6.3.2	Povratna ambalaža	108
6.3.3	EE otpad.....	109
6.3.4	Teritorijalni obuhvat	116
6.4	Vlasništvo nad otpadom.....	117
6.5	Konkurentsko ili monopolističko tržište	119
6.5.1	Opći pregled.....	119
6.5.2	Vlasništvo nad operaterom sistema.....	121
6.5.3	Klirinška kuća	122
6.5.4	Ravnopravan tretman klijenata	123
6.6	Tehnički aspekti	123
7	PREPORUKE	127
7.1	Općenito	127
7.2	Zakonski i institucionalni aspekti	128
7.2.1	Zakonski zahtjevi, planiranje i programiranje upravljanja otpadom.....	128
7.2.2	Jačanje administrativnih kapaciteta.....	129
7.2.3	Individualna ili kolektivna usklađenost proizvođača s propisima	131
7.2.4	Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem.....	131
7.2.5	Izdavanje dozvola i kontrola aktivnosti operatera sistema.....	131
7.2.6	Mehanizmi kontrole i sprovedbe zakonskih propisa za obavezne kompanije	132
7.2.7	Pitanja konkurencije.....	133
7.2.8	Pitanja u vezi sa zaštitnim znakom	133
7.2.9	Potencijalna uloga privatnog sektora	133

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

7.3	Finansijski aspekti.....	133
7.3.1	Porezi na proizvod	134
7.3.2	Tarife za usluge.....	135
7.3.3	Finansiranje početnih investicija.....	135
7.4	Odvojeno prikupljanje, sortiranje, tretman i reciklaža otpada	136
7.4.1	Ciljevi.....	136
7.4.2	Razvoj sistema odvojenog prikupljanja ambalažnog i EE otpada iz domaćinstava....	136
7.4.3	Sortiranje odvojeno prikupljenog otpada	137
7.4.4	Tržišta za reciklabilni otpad.....	137
7.5	Međuentitetska pitanja	138
7.6	Operativni aspekti	139
7.7	Informisanje i podizanje svijesti	140
7.8	Konsultacije	140
7.9	Mjere podrške	140

SPISAK TABELA

Tabela 2-1: Procjena naknada po toni ambalaže koja je stavljena u promet na tržištu FBiH, 2016.	10
Tabela 2-2: Ciljevi za odvojeno prikupljanje i recikliranje otpada.....	16
Tabela 2-3: Ciljevi za povećanje reciklaže i ponovnog korištenja pojedinih vrsta otpada	17
Tabela 2-4: Prihodi od sortiranja suhe reciklabilne frakcije u 2016. godini (KM/t).....	34
Tabela 2-5: Ciljevi za ambalažni otpad definisani Federalnom strategijom upravljanja otpadom za period 2008-2018.	38
Tabela 2-6: Specifični ciljevi za iskorištenje ili reciklažu ambalažnog otpada prema Pravilniku o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13).....	38
Tabela 2-7: Realistični scenarij za tokove otpada (t/god).....	43
Tabela 3-1: Koeficijenti naknade za ambalažu u RS	55
Tabela 3-2: Proračun naknada za ambalažni otpad u KM/toni	56
Tabela 3-3: Ciljevi za količine otpada u %	57
Tabela 3-4: Realistični scenarij za tokove otpada (t/god).....	69
Tabela 3-5: Ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada.....	69
Tabela 3-6: Ciljevi za iskorištenje i reciklažu EE otpada	70
Tabela 3-7: Uporedba naknada koju naplaćuje Fond i operater sistema u RS.....	72
Tabela 4-1: Projekcije za komunalni otpad u BD	74
Tabela 4-2: Ciljevi za komunalni otpad u BD	75
Tabela 4-3: Ciljevi Strategije BD.....	76
Tabela 5-1: Organizacijske alternative za upravljanje ambalažnim otpadom.....	83
Tabela 5-2: Uporedba POPR šema za ambalažni otpad u Njemačkoj, Španiji i Velikoj Britaniji	85
Tabela 5-3: Naknade za izdavanje dozvola koje naplaćuju POPR sheme u odabranim evropskim zemljama	87
Tabela 6-1: Porezi na proizvode za ambalažu koja se stavlja na tržište u nekoliko zemalja EU.....	95
Tabela 6-2: Organizacijske alternative u upravljanju ambalažnim otpadom.....	101
Table 6-3: Raspodjela odgovornosti za prikupljanje EE otpada iz privatnih domaćinstava u nacionalnom pravnom kontekstu: EU 27	110
Tabela 6-4: Kombinacija sistema i modela finansiranja: mogućnost kreiranja podsticaja i složenosti dizajna	114

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Tabela 6-5: Vlasništvo nad ambalažnim otpadom iz domaćinstava	117
Tabela 6-6: Vlasništvo nad komercijalnim i industrijskim ambalažnim otpadom.....	118
Tabela 6-7: Uporedba monopolističkog nasuprot konkurentskom tržištu	120
Tabela 6-8: Prednosti i nedostaci sistema odvojenog prikupljanja otpada	125

SPISAK SLIKA

Slika 2-1: Administrativno uređenje BiH prema Dejtonskom mirovnom sporazumu.....	3
Slika 2-2: Institucionalno uređenje u BiH.....	Error! Bookmark not defined.
Slika 2-3: Šema funkcionisanja sistema upravljanja ambalažnim otpadom u FBiH	26
Slika 2-4: Šema upravljanja EE otpadom u FBiH	27
Slika 2-5: Sortirnica otpada na regionalnoj deponiji Smiljevići Sarajevo	33
Slika 2-6: Kanali prikupljanja ambalažnog otpada.....	44
Slika 3-1: Administrativno uređenje RS prema Dejtonskom mirovnom sporazumu.....	47
Slika 3-2: Centar za odvajanje komunalnog otpada JKP Progres Doboj	67
Slika 3-3: Omorika Reciklaža – fabrika za PET reciklažu	71
Slika 5-1: POPR za ambalažni otpad u Evropi	85
Slika 6-1: Operateri sistema.....	100
Slika 6-2: POPR sistem za EE otpad	109
Slika 6-3: Različiti sistemi za prikupljanje otpada.....	124

Skraćenice

BD	Brčko Distrikt
BHAS	Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine
BiH	Bosna i Hercegovina
DfE	Dizajn prihvatljiv za okoliš (eng. Design for environment)
EE otpad	Otpad od električnih i elektronskih proizvoda
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
FMOiT	Federalno ministarstvo okoliša i turizma
Fond	Fond za zaštitu okoliša FBiH ili Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti RS
FPUO	Federalni plan upravljanja otpadom
FSUO	Federalna strategija upravljanja otpadom
FUZIP	Federalna uprava za inspeksijske poslove
FZO	Fond za zaštitu okoliša FBiH
FZS	Federalni zavod za statistiku
HDPE	Polietilen visoke gustine
JKP	Javno komunalno preduzeće
KM	Konvertibilna marka
KUIP	Kantonalne uprave za inspeksijske poslove
MBO	Mehaničko-biološka obrada
MPGE	Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PAAO	Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (FBiH)
PCB	Polihlorovani bifenili
PDV	Porez na dodatu vrijednost
PE	Polietilen
PET	Polietilen tereftalat
POPR	Produžena odgovornost proizvođača
PP	Polipropilen
PR	Odnosi s javnošću (eng. <i>PublicRelations</i>)
RS	Republika Srpska
SIDA	Švedska agencija za međunarodni razvoj
UAAO	Uredba o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (RS)
ZUO	Zakon o upravljanju otpadom (FBiH)
ZUORS	Zakon o upravljanju otpadom (RS)

Zahvale

Ovu Studiju o reformi sektora upravljanja komunalnim otpadom finansirala je Švedska agencijaza međunarodni razvoj (SIDA) u sklopu partnerskog projekta Svjetske banke i SIDA-e za podršku naporima Bosne i Hercegovine da ostvarinapredak u sektoru upravljanja čvrstim komunalnim otpadom, naročito s obzirom na posvećenost BiH da uskladi sektorske prakse i pristupe sa EU zakonodavstvom.

Studiju je izradio tim Svjetske banke koji je predvodila gđa Kremena Ionkova i koji se sastojao od međunarodnih i lokalnih stručnjaka za upravljanje otpadom – g. Nikola Dojčinov, dr. Irem Silajdžić i g. Draženko Bjelić, kao i gđa Lejla Arnautović.

Tim Svjetske banke se želi zahvaliti svim saradnicima u Bosni i Hercegovini, uključujući ministarstva, agencije, općine, relevantne institucije, preduzeća zaprikupljanje otpada i upravljanje deponijama u Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu za njihove doprinose, komentare, saradnju i pružanje informacija tokom brojnih posjeta u prvoj polovini 2017.

Sugestije i preporuke date u ovom izvještaju podliježu ograničenjima u vezi sa dostupnošću informacija specifičnih za određene lokacije, te su zasnovane na procjenama, iskustvu i znanju autora o situaciji u BiH.

Nalazi, tumačenja i zaključci izraženi u ovom izvještaji pripadaju autorima i ne odražavaju nužno stavove Odbora izvršnih direktora Svjetske banke ili vlada koje isti predstavljaju.

Sažetak

1. **Reforma sektora upravljanja komunalnim otpadom u BiH je započela 2000. godine**, u cilju približavanja politikama Evropske unije (EU). Kao zemlja potencijalni kandidat za prijem u EU, Bosna i Hercegovina (BiH) je započela harmonizaciju svog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU. Strategije upravljanja otpadom su izrađene u oba entiteta (Federaciji Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republici Srpskoj (RS)), kao i Brčko Distriktu (BD), a u FBiH je izrađen i Plan upravljanja otpadom kao provedbeni dokument. Glavni ciljevi navedenih strategija se odnose na smanjenje rizika po okoliš i zdravlje ljudi, smanjenje otpada koji se odlaže na deponijama i jačanje pravnog, institucionalnog i ekonomskog okvira. U FBiH i RS je djelimično implementiran regionalni sistem odlaganja otpada uz finansijsku podršku Svjetske banke i EU-IPA fondova. Uprkos napretku u upravljanju čvrstim otpadom, BiH se još uvijek suočava sa raznim poteškoćama, kao što su visoki operativni troškovi, nedostatak finansijskih sredstava za investicije, nedovoljan obuhvat usluga prikupljanja otpada, veoma ograničeno odvajanje otpada, odlaganje otpada na nesanitarnim deponijama, zakonodavstvo koje nije u potpunosti usaglašeno sa EU direktivama, nedovoljno razvijen institucionalni okvir, nedovoljan kapacitet osoblja na svim nivoima i nizak nivo svijesti javnosti u vezi sa upravljanjem čvrstim otpadom. Organi vlasti u entitetima i BD su posvećeni poboljšanju trenutne situacije i unapređenju sektora na ekonomičniji, finansijski i okolišno održiv način.

Trenutno stanje upravljanja čvrstim otpadom u BiH

2. **Procjenjuje se da je ukupna količina komunalnog čvrstog otpada u 2013. iznosila 985.000 tona.** Prema ispitivanjima na terenu, stopa proizvodnje otpada je 1,05 kg/stanovnik/dnevno u urbanim područjima i 0,55 kg/stanovnik/dan u ruralnim područjima, što odgovara prosječnoj stopi od 0,8 kg/stanovnik/dan. *Ad hoc* uzorkovanje otpada i analize sastava otpada pokazuju da organski sadržaj čini 25-50% otpada, a sadržaj suhe reciklabilne frakcije (papir/karton, plastika, staklo, metali) čini 33%, od čega se oko 3% prikuplja direktno od komercijalnih/ institucionalnih subjekata i stoga ne odlaže u kontejnere za komunalni otpad. Nedostatak pouzdanih informacija o količinama otpada onemogućava donošenje adekvatne planske i investicione politike. BiH je rijetko naseljena zemlja (oko 3.5 miliona stanovnika na površini od preko 51.200km²), podijeljena na 143 općine, sa prosječnim brojem stanovnika od oko 25.000 po općini. Shodno tome, prosječna količina otpada po općini je oko 7.300 t/g, od čega se trenutno prikuplja oko 70%.
3. **Upravljanje čvrstim otpadom je regulisano zakonima o upravljanju otpadom** u entitetima i BD, kojima se promoviraju princip hijerarhije otpada, princip 'zagađivač plaća' i princip odgovornosti proizvođača. Strategije upravljanja otpadom su izrađene u oba entiteta i BD, za period do 2018. (FBiH) i 2026. (RS i BD). Ovim strategijama se promoviraju dalje usklađivanje zakonodavstva sa EU direktivama, regionalizacija odlaganja otpada, uvođenje odvajanja otpada na izvoru i kreiranje održivih sistema za upravljanje otpadom. Obavezu izrade planova upravljanja otpadom ne ispunjavaju sve općine i kantoni.
4. **Institucionalne odgovornosti u sektoru upravljanja čvrstim otpadom u BiH su podijeljene na nekoliko nivoa:** (i) državni nivo sa Ministarstvom vanjske trgovine i ekonomskih odnosa (MVTEO) koji koordinira sve aktivnosti i usklađuje planove entitetskih tijela, vlada i institucija, kao i Agencijom za statistiku BiH, (ii) entitetski nivo (FBiH, RS) i nivo BD koji imaju svoje parlamente/skupštine i ministarstva i (iii) kantonalni nivo sa 10 kantona u FBiH i (iv) lokalni nivo sa oko 143 općine. Ključni institucionalni akteri za planiranje i pripremu zakonodavstva u oblasti upravljanja otpadom su Federalno ministarstvo okoliša i turizma i Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS. Ova ministarstva nemaju dovoljan broj kadrova i nedostaju im kapaciteti za pripremu i sprovođenje potrebnih reformi. U FBiH i u RS su osnovani fondovi za zaštitu okoliša. Glavna uloga ovih fondova je prikupljanje ekoloških naknada i kazni, a nedavno im je dodijeljen i zadatak da prikupljaju statističke podatke o nastajanju, prikupljanju i tretmanu otpada. Statistički zavodi i fondovi za zaštitu okoliša u FBiH i RS djeluju paralelno, bez odgovarajuće koordinacije pri prikupljanju statističkih podataka. Entitetski zavodi izvještavaju Agenciju za statistiku BiH u svrhu međunarodnog izvještavanja. Glavni akteri u sektoru upravljanja čvrstim otpadom su općine koje su odgovorne za upravljanje otpadom, određivanje

tarifa i donošenje svih odluka o regionalizaciji, odvajanju, tretmanu otpada i potrebnim investicijama. Izuzetak je Kanton Sarajevo gdje su komunalne usluge organizovane na kantonalnom nivou. Općinska preduzeća obavljaju sve aktivnosti upravljanja otpadom, tj. prikupljanje, odvajanje/sortiranje i upravljanje deponijama. Općinska preduzeća su u sastavu općinskih odjeljenja za komunalne poslove, koji su također obično odgovorni za snabdijevanje vodom i električnom energijom, održavanje infrastrukture i druge usluge. Samo jedna strana kompanija posluje u FBiH na osnovu ugovora o javno-privatnom partnerstvu (JPP) sa općinom, dok u RS nekoliko lokalnih kompanija pruža usluge prikupljanja komunalnog otpada. Neke privatne kompanije djeluju uglavnom u oblasti prikupljanja suhih reciklabilnih frakcija. Pored toga, postoje krovne organizacije koje zastupaju interese aktera kao što su Savez općina, Asocijacija za upravljanje čvrstim otpadom (BASWA) i Udruženje poslodavaca komunalne privrede.

5. **Pokrivenost uslugama prikupljanja u urbanim područjima je 90%, a u ruralnim područjima oko 40%.** Obično se primjenjuje sistem dovoza koristeći euro kontejnere sa točkovima, zapremine 1.1 m³. Neke općine također koriste kontejnere zapremine 120/240 litara za sistem prikupljanja od vrata do vrata i velike skip utovarivače (5-8 m³) uglavnom za prikupljanje neopasnog industrijskog otpada. Učestalost prikupljanja je različita u svakoj općini i može varirati od 1x sedmično do 5x sedmično.
6. **Odlaganje na deponije je i dalje glavna opcija za prikupljeni komunalni otpad.** Općinska preduzeća upravljaju i vlastitim deponijama, a to su obično nesantitarne deponije koje ne ispunjavaju osnovne ekološke kriterije kao što su donji brtveni sloj, sakupljanje deponijskog gasa i tretman procjednih voda. Rad deponija je neadekvatan zbog nedostatka opreme za sabijanje, pokrivanja slojeva otpada i postupaka prihvata otpada koji za rezultat imaju odlaganje svih vrsta otpada. Općinske deponije nisu opremljene kolskim vagama, tako da se količina otpada procjenjuje na osnovu zapremine kamiona. Pored zvaničnih općinskih deponija postoji i mnogo divljih deponija. Međutim, u posljednjoj deceniji je izgrađeno ukupno osam regionalnih deponija: u Sarajevu, Mostaru, Zenici i Livnu u FBiH, kao i Banja Luci, Prijedoru, Bijeljini i Zvorniku u RS. Ukupno 53 općine od ukupno 143 trenutno odlažu otpad na regionalnim deponijama, od čega 28 u FBiH i 25 u RS.
7. **Odvajanje otpada i reciklaža su još u začetku.** Suha reciklabilna frakcija se odvaja na sljedeće načine: (i) manje privatne kompanije direktno kupuju otpad iz komercijalnog, institucionalnog i industrijskog sektora; (ii) koriste se dodatni kontejneri za komunalni otpad, koji se potom sortira na sortirnicama; (iii) mješoviti otpad se odvaja na sortirnicama; (iv) neformalni sakupljači otpada uzimaju reciklabilni otpad iz kontejnera za komunalni otpad; (v) otpad se sortira na deponijama (npr. u Sarajevu, Zenici, Goraždu). Ukupna odvojena količina se procjenjuje na oko 5%, od čega 3% koji se direktno kupuje iz komercijalnog, institucionalnog i industrijskog sektora i 2% koji se prikuplja iz domaćinstava. Strategija upravljanja otpadom RS predviđa odvajanje 50% ambalažnog ili 23% ukupnog otpada u 2026. godini, a Strategija FBiH predviđa odvajanje 35% ambalažnog ili 10% ukupnog otpada u 2017. godini. Ovi ciljevi su prilično ambiciozni, uzimajući u obzir do sada postignute rezultate. U FBiH i RS postoje ukupno 4 sortirnice za prethodno odvojenu suhu reciklabilnu frakciju, svaka sa kapacitetom od 5t/h i 2 sortirnice za odvajanje mješovitog otpada sa kapacitetom od 10-15 t/h. Odvojeni reciklabilni materijal na sortirnicama čini oko 50% ulaznih količina, a na sortirnicama za odvajanje mješovitog otpada čini 2-3% ulaznih količina. Sve sortirnice posluju s finansijskim gubicima zbog nedostatka velikih ulaznih količina i zbog kvaliteta manuelnog sortiranja koje je ispod standarda.
8. **Finansiranje je od ključnog značaja za upravljanje čvrstim otpadom.** Općine određuju tarife koristeći različite metodologije obračunavanja, poput korisne površina u m², fiksnog iznosa po broju osoba u domaćinstvu, fiksnog iznosa po domaćinstvu itd. Zbog toga su tarife različite u svakoj općini. Tarife za komercijalni/industrijski/institucionalni sektor se izračunavaju po m²/aktivnosti, veličini kontejnera ili po pojedinačnim transakcijama. Tarife po m² mogu varirati od 0,12 do 17,5 KM/m² mjesečno, u poređenju sa 0,1 KM/m² za domaćinstva. Subjekti koji prikupljaju otpad određuju i naplaćuju tarife kako od domaćinstava tako i od komercijalni/industrijski/institucionalni sektora. Prosječna stopa naplate tarifa je između 80-90%, pri čemu treba uzeti u obzir da 18% stanovništva živi ispod relativne linije siromaštva (850 KM

mjesečno). Tarife nisu povećane već duži niz godina. Općine nerado povećavaju tarife za domaćinstva uglavnom iz političkih razloga. Nisu dostupne pouzdane informacije o stvarnim troškovima upravljanja otpadom, jer (i) troškovi općinskih odjeljenja za komunalne usluge često nisu jasno raspodijeljeni po aktivnostima i (ii) troškovi preduzeća koja prikupljaju otpad često nisu jasno odvojeni od drugih usluga, kao što je čišćenje ulica, itd.

9. **Hitno je potrebna izgradnja kapaciteta organa vlasti na svim nivoima i komunalnih preduzeća** kako bi se implementirao efikasan i efektivan sistem upravljanja čvrstim otpadom sa odgovornim akterima. Nadležna odjeljenja u ministarstvima trenutno nemaju dovoljno zaposlenika. Na općinskom nivou, hitno se trebaju ojačati kapaciteti općinskih organa i općinskih preduzeća u oblasti upravljanja čvrstim komunalnim otpadom. Općine se moraju pripremiti za promjene u svojoj budućoj ulozi u pogledu politike regionalizacije i mogućeg razvoja JPP-a. Razvoju politike se treba posvetiti veća pažnja, uključujući pripremu godišnjih planova upravljanja otpadom, kampanja komunikacije i podizanja javne svijesti, postupanje sa pritužbama, naplatu tarifa itd. Na operativnom nivou, preduzeća koja se bave prikupljanjem i odlaganjem otpada trebaju jačati kapacitete i obučavati osoblje kako bi postala efikasnija, kroz poboljšanje računovodstvenih procedura, tarifnih proračuna, kontrolu troškova, planiranje, održavanje, nabavku opreme, prikupljanje podataka i izvještavanje itd.
10. **Postojeće uređenje za upravljanje otpadom je neadekvatno u većini općina, kako s aspekta prikupljanja tako i odlaganja otpada.** Glavni izazovi sa kojima se suočava trenutni sistem upravljanja otpadom i aktivnosti u sklopu tog sistema su: (i) značajan broj stanovnika koji živi u ruralnim područjima bez usluga prikupljanja otpada, što neizbježno vodi do nekontrolisanog odlaganja otpada; (ii) broj nekontrolisanih deponija i divljih odlagališta je visok; (iii) veliki broj postrojenja nije u skladu sa najnovijim tehničkim standardima i stoga predstavljaju rizik za ljudsko zdravlje i okoliš; (iv) odvojeno prikupljanje i sortiranje reciklabilnog otpada je nerazvijeno, a kompostiranje i anaerobna digestija biološkog otpada se ne primjenjuje i nema predtretmana rezidualnog miješanog otpada prije odlaganja na deponiju; (v) premda su tarife za prikupljanje otpada na dovoljnom nivou za potpuni povrat troškova, tarife za odlaganje su vrlo niske i ne pružaju finansijske podsticaje potrebne za motivisanje prihvatljive prakse odlaganja; (vi) tarife će se trebati znatno povećati prije nego što se mogu ispuniti minimalni standardi međunarodne dobre prakse; (vii) nizak nivo povrata troškova od korisnika dovodi do toga da se pružaoci usluga oslanjaju na budžetska sredstva općina i centralnih organa vlasti; (viii) zakonodavstvo je fragmentirano i zahtjevi su regulisani nizom različitih propisa; (ix) kontrola aktivnosti odlaganja otpada je slaba, a mehanizmi za sprovođenje zakona su slabo razvijeni; (x) javne uprave odgovorne za sektor komunalnog otpada nemaju resurse potrebne za upravljanje modernim i sve složenijim sistemima; (xi) trenutno institucionalno uređenje ne podržava učešće privatnog sektora i stvara nepotrebne prepreke za privlačenje investicija; (xii) slabo razvijeni aranžmani za međuopćinsku saradnju predstavljaju prepreku uspostavi savremene infrastrukture za tretman i odlaganje otpada; i (xiii) građani su općenito slabo informisani o svim aspektima modernog upravljanja komunalnim otpadom.

Produžena odgovornost proizvođača u BiH

11. Produžena odgovornost proizvođača (POPR) utvrđen je kao princip u zakonodavstvu oba entiteta, a uključuje: (i) zahtjeve u vezi sa dizajnom proizvoda kojim se podstiče sprečavanje nastajanje otpada, a podstiče ponovna upotreba i iskorištenje; (ii) ograničenja upotrebe određenih kategorija materijala i opasnih materija u proizvodima iznad utvrđenih graničnih vrijednosti; (iii) odgovornost za organizovanje povrata i šeme odvojenog prikupljanja kao i osiguranja bezbjednog iskorištenja i/ili odlaganja nastalog otpada; (iv) pružanje informacija potrošačima o važnim karakteristikama proizvoda i ambalaže u pogledu upravljanja otpadom. U FBiH su usvojeni posebni propisi kojima se uređuju ambalažni i EE otpad. Upravljanje ambalažnim otpadom je regulisano na sličan način u RS, ali još uvijek nisu usvojeni podzakonski akti za EE otpad. Ovi sistemi funkcionišu nezavisno jedni od drugih, tako da POPR šeme koje djeluju u FBiH ne djeluju u RS i obrnuto. POPR sistem nije regulisan u Brčko Distriktu.
12. **Ciljevi za reciklažu i iskorištenje.** Podzakonski akti o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom koji su usvojeni u oba entiteta propisuju je da se 35% ambalažnog otpada koje se stavlja

na tržište mora iskoristiti ili reciklirati do 2016. godine. Specifični ciljevi za reciklažu su definisani za papir i karton, plastiku, staklo, metal, drvenu i kompozitnu ambalažu. Ciljevi za povrat i prikupljanje otpadne EE opreme su u FBiH definisani Pravilnikom o upravljanju otpadom od električnih i elektronskih proizvoda. Ciljevi su definisani kao procent od količine opreme koja se stavlja na tržište i rastu sa 5% u prvoj godini od uspostavljanja POPR šeme do 25% u petoj godini. Minimalni ciljevi za reciklažu i iskorištenje se izražavaju procentualno po težini otpadne EE opreme za različite kategorije opreme.

13. **Operater sistema.** Zakonski propisi dozvoljavaju proizvođačima, uvoznicima, puniocima, pakerima, distributerima i dobavljačima pakovanih proizvoda da prenesu svoje obaveze organizovanja prikupljanja i reciklaže nastalog ambalažnog otpada na operatera sistema za ambalažni otpad na osnovu posebnog sporazuma. U ime obaveznika sistema, operater sistema organizuje prikupljanje, sortiranje i privremeno skladištenje prikupljenog ambalažnog otpada, pri čemu se uzima u obzir gustina naseljenosti, količina ambalažnog otpada iz domaćinstava, raspored lokacija za prikupljanje komercijalnog ambalažnog otpada, udaljenost od postrojenja za konačnu obradu itd. Operater sistema može obavljati ove djelatnosti samostalno ili putem ovlaštenih podizvođača. Podzakonski akti propisuju da je operater sistema neprofitan i da sav svoj profit ulaže u izgradnju infrastrukture za upravljanje ambalažnim otpadom. Podzakonski akti također propisuju da potencijalni osnivači operatera moraju biti pravna lica koja obavljaju svoju poslovnu aktivnost stavljanjem u promet ambalaže ili proizvoda u ambalaži na teritoriji države. Naknade koje određuje operater sistema za ugovorene obaveznike sistema trebaju biti jednake za osnivače i ugovorene obaveznike sistema. Operater sistema ne može imati svoju vlastitu infrastrukturu za upravljanje otpadom.
14. **Operator sistema mora dobiti dozvolu** koju izdaje nadležno ministarstvo. Zakonodavstvo usvojeno na entitetskom nivou određuje uslove i postupke za dostavljanje zahtjeva za dozvolu, izdavanje, ukidanje, reviziju, obnavljanje i produženje dozvole. Dozvola se izdaje na period od pet godina. Dokumenti koji prate zahtjev za izdavanje dozvole uključuju predugovore sa proizvođačima i uvoznicima pakovanih proizvoda; predugovore sa ovlaštenim prikupljačima odnosno reciklažerima za sve vrste ambalažnih materijala; plan upravljanja ambalažnim otpadom; statut operatera sistema; druge dokaze. Plan upravljanja otpadom koji priprema operater sistema je sastavni dio zahtjeva za izdavanje dozvole i sadrži sljedeće informacije: vrste ambalaže kojom se upravlja, način i učestalost preuzimanja ambalažnog otpada od krajnjeg korisnika; vrsti i kapacitetu opreme, postrojenja i uređaja za prikupljanje, privremeno skladištenje, razvrstavanje ili drugim aktivnostima kojima se obezbjeđuje ponovna upotreba, obnova i odlaganje ambalažnog otpada; predviđenu ukupnu masu ambalažnog otpada koji treba prikupiti u toku godine i masu ambalažnih sirovina koje je neophodno reciklirati, u skladu sa nacionalnim ciljevima; metode i proizvođače koji obezbjeđuju ponovnu upotrebu, obnovu i odlaganje prikupljenog ambalažnog otpada; predviđene količine prerađenog ambalažnog otpada, kao i količine pojedinih recikliranih materijala u skladu sa nacionalnim ciljevima. Neki uslovi za izdavanje dozvola nisu dobro definisani i omogućavaju subjektivno tumačenje. FMOiT je izdao dozvolu za dva operatera sistema u FBiH za ambalažni otpad i dva operatera za EE otpad. U RS je samo jedan operater ovlašten za ambalažni otpad.
15. Obaveznici sistema (proizvođač, uvoznik, paker, punilac itd.) su dužni dostavljati Fondu **izvještaje o upravljanju ambalažnim otpadom** za prethodnu kalendarsku godinu, kao i dokaze koji potvrđuju tačnost podataka navedenih u izvještaju. Izvještaji se dostavljaju na obrascima datim u prilogima entitetskih Pravilnika i sadrže detaljne podatke o količinama i vrsti ambalaže stavljene u promet, uvezene i izvezene u druge zemlje, količini i vrsti ambalaže stavljene u promet za koju je obaveza upravljanja prenijeta na operatera, količini ambalažnog otpada koji je prikupljen, recikliran i iskorišten po vrsti materijala i vrsti iskorištenja. U RS, uz izvještaj se podnosi i specifikacija o ambalaži koja naročito sadrži i podatke o težini proizvoda i težini ambalaže u koju je proizvod upakovan, te vrsti, težini i procentualnom udjelu ambalažnog materijala po komadu ambalaže. Operateri sistema su također obavezni da podnose godišnje izvještaje koji sadrže detaljne podatke o obaveznicima sistema koji su operateru prenijeli svoju obavezu upravljanja ambalažnim otpadom, količini i vrsti ambalaže koju su ovi subjekti stavili u promet, uvezli ili izvezli i količini ponovno iskorištenog i recikliranog ambalažnog otpada. Podaci

- o odvojeno prikupljenom ambalažnom otpadu se prikazuju zasebno za otpad iz domaćinstava (komunalni otpad) i komercijalni ambalažni otpad (drugi izvori).
16. **Naknade za neispunjenje ciljeva za iskorištenje i reciklažu.** U slučaju da proizvođači, uvoznici, punioci, pakeri, distributeri i snabdjevači ne prenesu obaveze na operatera sistema, obavezni su da plaćaju naknade za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom u entitetski Fond. Ove naknade praktično predstavljaju kaznu za neispunjenje općih i specifičnih ciljeva za iskorištenje i reciklažu. Naknada se određuje prema vrsti, količini, sastavu i namjeni ambalaže, materijalu od kojeg je napravljena ambalaža, kao i u odnosu na nacionalne ciljeve (ciljeve za reciklažu i iskorištenje). Prihodi od ovih naknada se koriste isključivo za upravljanje ambalažnim otpadom. Postupci za obračunavanje i plaćanje naknada nisu dobro definisani u FBiH s obzirom da ne postoje uslovi niti smjernice o tome kako će obaveznici sistema mjeriti i bilježiti količine ambalaže. Teže je pratiti sprovedbu obaveze godišnjeg plaćanja naknade u odnosu na mjesečno plaćanje, naročito uzimajući u obzir da ne postoji formalni zahtjev da se naknade uračunaju u troškove prodanih proizvoda. Nije jasno na kojoj osnovi su izračunati i definisani iznosi koeficijentata naknade za različite ambalažne materijale. Razlike u maksimalnim procjenama naknada po toni za različite materijale nisu značajne i ne odgovaraju različitim troškovima odvojenog prikupljanja različitih materijala (tj. očekuju se unakrsne subvencije između različitih ambalažnih materijala).
 17. **Industrija reciklaže u FBiH nije dobro razvijena** uglavnom zbog ograničene veličine tržišta. U takvoj situaciji reciklaža se oslanja na izvoz otpada što dovodi do dodatnih troškova i napora. Reciklažna postrojenja za reciklažu moraju imati dozvolu za upravljanje otpadom i ispunjavati zahtjeve propisane zakonodavstvom u oblasti zaštite okoliša.
 18. Tokom proteklih godina je diskutovano o rezultatima i efikasnosti uspostavljenog sistema produžene odgovornosti proizvođača u FBiH. Sa formalne tačke gledišta, sistem postiže ciljeve za reciklažu i iskorištenje koji su postavljeni zakonskim propisima. Postignuća u posljednjih nekoliko godina su uglavnom rezultat optimizacije praksi prikupljanja koja su već postojala prije uspostavljanja POPR šeme i rezultat potražnje reciklažne industrije za sirovinama. Praksa odvajanja otpada na izvoru i odvojenog prikupljanja u BiH trenutno nije dobro razvijena i još uvijek je daleko ispod ciljeva definisanih u entitetskim strategijama upravljanja otpadom. U nekim naseljima je postavljen ograničeni broj kontejnera za selektivno prikupljanje. Neke općine izvještavaju da su uvele reciklažna dvorišta za prikupljanje reciklabilnih materijala. Ovo još uvijek nije rasprostranjena praksa, a većina ovih dvorišta je uvedena kao pilot projekt u pojedinim područjima. Situacija u BiH se nije značajno promijenila sa uvođenjem POPR šema. Operateri sistema su implementirali nekoliko manjih projekata kroz obezbjeđivanje kontejnera za odvojeno prikupljanje javnim komunalnim preduzećima u više od 20 općina. Ovo su projekti ograničene veličine, a broj kontejnera nije dovoljan da se efikasno organizuje pružanje usluga u datom području. Doprinos ovih projekata postizanju ciljeva reciklaže i iskorištenja je zanemariv. Aktivnosti operatera sistema su uglavnom fokusirane na PR događaje i podizanje javne svijesti. Stvarne aktivnosti za reciklažu u FBiH se organizuju nezavisno od usluga prikupljanja komunalnog otpada i zasnovane su u potpunosti na komercijalnoj osnovi. Privatne kompanije prikupljaju i trguju sa reciklabilnim materijalima. Nakon određenih manjih priprema i prerade, prikupljeni otpad se izvozi u inostranstvo ili se prodaje reciklažnim postrojenjima u zemlji. Neke kompanije koje prikupljaju reciklabilni otpad su specijalizovane za prikupljanje papira i/ili plastike, a druge za otpadni metal, pri čemu im prikupljanje drugog reciklabilnog otpada predstavlja sekundarna aktivnost. Prikupljanje reciklabilnog otpada iz velikih supermarketa i drugih komercijalnih objekata je relativno dobro razvijeno u velikim gradovima.
 19. **Značajne količine papira i plastike prikupljaju pojedinačni prikupljači** direktno iz kontejnera za komunalni otpad ili na deponijama, koji ih potom isporučuju u otkupne centre. Prikupljanje je fokusirano na materijale čiji prihodi pokrivaju troškove prikupljanja i pripreme, kao što su metal, papir i karton, folija, PET boce, veliki predmeti od krute plastike.
 20. **Ne postoje pouzdani podaci o količinama ambalaže koja se stavlja na tržište i količinama reciklabilnog otpada koji se odvojeno prikuplja, reciklira ili izvozi.** Još uvijek nije uspostavljeno centralizirano prikupljanje informacija i upravljanje bazama podataka. Prema procjenama, u 2013. godini je na tržište BiH stavljeno preko 200.000 tona ambalaže. Ne postoje

- informacije o stvarnoj distribuciji različitih ambalažnih materijala. Također, ne postoje detaljne i sveobuhvatne informacije o količinama odvojeno prikupljenog i recikliranog otpada u BiH.
21. Dokumenti o politici upravljanja otpadom i odgovarajuće zakonodavstvo usvojeno na entitetskom nivou ne sadrže jasne ciljeve koje POPR šeme trebaju postići u pogledu odvojenog prikupljanja i recikliranja. Ciljevi za organizovanje usluga odvojenog prikupljanja nisu realistični i ne odgovaraju ciljevima za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada. Dozvole koje se izdaju POPR organizacijama ne sadrže uslove ili jasne zahtjeve u vezi sa sistemom odvojenog prikupljanja koji se treba implementirati. Takvi zahtjevi obično uključuju: vrstu sistema odvojenog prikupljanja, minimalnu populaciju pokrivenu uslugama prikupljanja, minimalne prikupljene količine, prikupljene materijale, minimalnu zapreminu postavljenih kontejnera, učestalost prikupljanja, neophodnu infrastrukturu za sortiranje.
 22. **Ciljevi za reciklažu i iskorištenje definisani propisima o ambalažnom otpadu su ispod nivoa propisanog EUDirektivom** o ambalaži i ambalažnom otpadu a njihovo postizanje ne predstavlja izazov za ovlaštene operatere sistema. Reciklabilni otpad komercijalnog porijekla i materijali prikupljeni od neformalnog sektora su dovoljni za postizanje važećih ciljeva za reciklažu. POPR šeme kanališu već prikupljene materijale i praktično ne doprinose povećanju količine recikliranog otpada. U takvoj situaciji ne postoji formalna obaveza ili podsticaj za operatere sistema da razviju skuplje sisteme za odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava. Ciljevi za prikupljanje EE otpada su također preniski i uveliko se razlikuju od ciljeva propisanih EU zakonodavstvom.
 23. **Korištenje usluga bez plaćanja za iste.** Obaveznici sistema ne prijavljuju većinu ambalaže koja se stavlja na tržište i stoga finansijski ne doprinose sistemu prikupljanja (putem POPR šema ili Fonda za zaštitu okoliša). Ovo ograničava raspoložive resurse u sistemu i ne dozvoljava značajna poboljšanja u praksama upravljanja otpadom. Pored toga, mala količina prijavljene ambalaže vještački smanjuje primjenjive ciljeve za reciklažu i čini ih lako dostižnim. Trenutno ne postoje funkcionalni mehanizmi da se smanji pojava korištenja usluga bez plaćanja za iste i da se izriču sankcije: i) ne postoji formalni uslov da se finansijski doprinos za upravljanje ambalažnim otpadom uračuna u cijenu prodatih proizvoda (naknade koje naplaćuje POPR operater ili naknade/porezi koji se plaćaju Fondu za zaštitu okoliša); ii) nema jasnih uputstava o dokumentovanju i prijavljivanju količina ambalaže od strane obaveznika sistema i kako se dokumentacija povezuje sa primijenjenim računovodstvenim sistemima (npr. naknade koje se obračunavaju po osnovu prodaje i koje se čuvaju na posebnom računu na sličan način kao PDV); iii) ne postoji redovan nadzor nad proizvodima koji se stavljaju na tržište, identifikacija obaveznika sistema i inspekcija identifikovanih subjekata; iv) količine ambalaže koje subjekti prijavljuju POPR organizacijama ne podliježu reviziji.
 24. Jedan od glavnih problema postojećeg sistema je **ograničena uključenost općina** inepostojanje jasna pravila ili saglasnost o njihovoj ulozi u uspostavi sistema odvojenog prikupljanja reciklabilnog otpada na njihovoj teritoriji i o tome kako će se takvi sistemi finansirati. Ova pitanja se rješavaju i dogovaraju bilateralno između lokalnih vlasti i operatera sistema u svakom zasebnom slučaju. Lokalne vlasti ne učestvuju aktivno u planiranju i implementaciji sistema. Upravljanje otpadom, a naročito odvojeno prikupljanje i reciklaža trebaju postati istinski prioritet za kantonalne i općinske uprave.
 25. Postoje ozbiljne **praznine i nedosljednosti u postojećem zakonodavstvu u pogledu izdavanja dozvola za operatere sistema i njihovog godišnjeg izvještavanja.** Godišnji izvještaji POPR organizacija ne podliježu nezavisnoj reviziji prije podnošenja izvještaja organima vlasti. Godišnji izvještaji se uglavnom fokusiraju na postizanje ciljeva za reciklažu i ne pružaju informacije o razvoju u sistemu odvojenog prikupljanja, infrastrukturi za sortiranje i recikliranje, kampanjama za informisanje i podizanje svijesti itd.
 26. **Ne postoje zakonski uslovi ili postupci za podjelu odgovornosti između nekoliko ovlaštenih operatera sistema.**
 27. **Kapaciteti vlasti na entitetskom, kantonalnim i lokalnim nivoima apsolutno nisu dovoljni** za sprovođenje odgovarajućeg planiranja i primjene zakonskih zahtjeva. Nedostatak osoblja može biti ozbiljna prepreka za poboljšanje situacije u budućnosti.

28. Očigledno je **odsustvo javne svijesti** i nedostatak programa javnog informisanja radi promovisanja odvajanja otpada.
29. Upravljanje ambalažnim i EE otpadom se treba razmatrati u sklopu šireg okvira upravljanja komunalnim otpadom. Poboljšanje odvojenog prikupljanja i recikliranja ambalažnog i EE otpada neće biti moguće bez poboljšanja sveukupnog sistema upravljanja komunalnim otpadom.
30. Za sva ova pitanja je potreban kontinuirani dijalog i dobra volja svih interesnih grupa. Mora se ponovo uspostaviti povjerenje između operatera sistema i organa vlasti, a sve strane trebaju doprinijeti postizanju dogovorenih zajedničkih ciljeva. S obzirom na komplikacije u implementaciji POPR šeme koja bi funkcionisala na državnom nivou, veoma je pozitivno da su entiteti izrazili svoju spremnost za razmjenu informacija, saradnju i koordinaciju napora.

Iskustvo u implementaciji POPR šema

31. Produžena odgovornost proizvođača (POPR) je efikasan alat za upravljanje sredstvima, pri čemu proizvođači preuzimaju odgovornost za upravljanje otpadom koji nastaje nakon korištenja proizvoda. To može uključivati prikupljanje, sortiranje i tretman takvog otpada u svrhu reciklaže i iskorištenja. Ova politika se prvi put pojavila početkom devedesetih godina u nekoliko evropskih zemalja članica, naročito za ambalažni otpad, a kasnije se proširila u cijeloj EU i šire. Od tada, POPR je doprinio značajnom povećanju stope recikliranja i uštedama javnih sredstava za upravljanje otpadom. Zakonodavni okvir za razvoj POPR na nivou Evropske unije se sastoji kako od općeg zakonodavstva o otpadu, tako i specifičnih direktiva kojima se uspostavlja okvir za reciklažu i iskorištenje posebnih tokova otpada. Okvirnom direktivom o otpadu (2008/98/EZ) se postavlja opći okvir za upravljanje otpadom u EU. Ova direktiva omogućava zemljama članicama da uspostave POPR šeme. U EU su usvojene i određene direktive za posebne tokove otpada, između ostalog za ambalažni otpad, otpad od električnih i elektronskih proizvoda, otpadna vozila, baterije i akumulatore. Iako su prema propisima o EE otpadu, otpadnim vozilima i baterijama i akumulatorima zemlje članice obavezne uspostaviti POPR šeme, trenutno ne postoji obaveza uspostave POPR šeme za ambalažu. Međutim, većina država članica (25 od 28) je izabrala da to učini, barem za otpad iz domaćinstava. Danas, skoro sve zemlje EU i razvijene ekonomije imaju POPR programe i politike. Takvi programi su također u fazi razmatranja u nekim zemljama u razvoju u Aziji, Africi i Južnoj Americi. Ipak, specifične karakteristike i rezultati ovih mjera značajno variraju u raznim regionima, zemljama i industrijama.
32. Prema OECD-u, postoje četiri široke kategorije POPR instrumenata na raspolaganju donosiocima politika. Ovi instrumenti se obično odnose na specifične aspekte upravljanja otpadom i mogu se istovremeno implementirati. To su: (i) politikom povrata se zahtijeva od proizvođača ili trgovca na malo da proizvod uzme nazad nakon potrošnje proizvoda. Ovaj cilj se može postići kroz ciljeve za reciklažu i prikupljanje proizvoda ili materijala i kroz podsticaje potrošačima da upotrijebljeni proizvod vrate na prodajno mjesto. (ii) ekonomski i tržišni instrumenti koji uključuju mjere kao što su šeme povrata depozita, naknade koje se plaćaju u momentu nabavke (eng. *AdvancedDisposalFees*), porez na materijal i „uzvodno“ kombinovani porez/subvencija (eng. *upstreamcombinationtax/subsidy*) kojima se podstiču proizvođači da se pridržavaju POPR šeme. (iii) Propisi i standardi učinka, kao što je minimalni reciklirani sadržaj. (iv) Prateći instrumenti zasnovani na informacijama koje imaju za cilj da indirektno podrže POPR programe podizanjem svijesti javnosti. Pobrajani instrumenti u ove četiri kategorije se mogu primjenjivati kao obavezne politike ili alternativno ih mogu primjenjivati sami proizvođači na dobrovoljnoj osnovi.
33. Općenito gledano, POPR ima sljedeće ciljeve: (i) obezbijediti podsticaje za eko-dizajn kojima se proizvođači podstiču da uspostave efikasno upravljanje otpadom koji nastaje od njihovih proizvoda i dizajniraju proizvode koji je lakše rastaviti, ponovno iskoristiti i reciklirati. (ii) kreirati politiku održive proizvodnje i potrošnje kroz podsticanje odvojenog prikupljanja i recikliranja otpada, (iii) smanjiti odlaganje na deponije i razviti kanale za reciklažu i iskorištenje. Koristi od primjene POPR šeme uključuju: povećanu stopu prikupljanja i recikliranja, smanjenje javne potrošnje na upravljanje otpadom kroz prijenos odgovornosti sa lokalnih javnih vlasti na proizvođače (a na kraju potrošače), smanjenje ukupnih troškova upravljanja otpadom kroz

optimiziranu troškovnu efikasnost prikupljanja i recikliranja i uvođenje inovacija u Dizajnu prihvatljivom za okoliš (eng. *Design for environment* – DfE) kojima se povećava trajnost i ponovna iskoristivost proizvoda. Pored gore navedenih koristi, smatra se da POPR programi također za posljedicu imaju mnogobrojne koristi širih razmjera, uključujući veći broj tehnoloških i organizacionih inovacija, diverzifikaciju izvora snabdijevanja materijalima, a samim tim i doprinos sigurnosti resursa, kao i bolju organizaciju lanaca snabdijevanja kroz pojavu više međunarodnih operatera u sektoru reciklaže.

34. POPR je individualna obaveza jer su kompanije koje na tržište stavljaju proizvode odgovorne za pravilno upravljanje otpadom koji nastaje nakon korištenja njihovih proizvoda. Međutim, u praksi, proizvođači često djeluju kolektivno u izvršenju ove odgovornosti formiranjem operatera sistema, koje se također nazivaju POPR šeme ili šeme usklađenosti. Operateri sistema trebaju biti neprofitni kolektivna subjekti, koje osniva industrija u svom vlasništvu i koja djeluje u skladu sa obavezujućim zakonskim propisima. Zbog toga, operateri sistema postaju odgovorni za ispunjavanje obaveza u vezi sa iskorištenjem i reciklažom u ime industrije. Neki operateri sistema imaju zadatak da pružaju javne usluge i rade na neprofitnoj osnovi ili na osnovi profita koji se ne distribuira, a drugi, u vlasništvu investitora i/ili industrije upravljanja otpadom, zapravo rade za profit. Operateri sistema općenito vrše sljedeće funkcije: (i) organizuju, često zajedno sa lokalnim vlastima, preuzimanje proizvoda od potrošača nakon upotrebe proizvoda; (ii) osiguravaju ispunjenje ciljeva za iskorištenje i recikliranje; (iii) Pomažu kompanijama u sprečavanju nastanka (ambalažnog) otpada i promociji ekološkog dizajna; (iv) podižu javnu svijest i obezbjeđuju uspostavljaju komunikaciju sa proizvođačima otpada, zajedno sa lokalnim vlastima; (v) provjeravaju podatke i izvještaje obaveznih kompanija i (v) izvještavaju državne/entitetske vlasti.
35. POPR sistem se može implementirati na različite načine, tako da nemaju svi operateri sistema iste funkcije. Kako se POPR zahtjevi razlikuju među zemljama, tako se i uloge operatera razlikuju. Većina sistema je ograničena na zadatke organizacionog i finansijskog upravljanja. Usluge prikupljanja i iskorištenja se podugovaraju specijaliziranim kompanijama. Ovi ugovori se obično dodjeljuju na osnovu tenderske procedure. Neki sistemi su uspostavili različite subjekte zadužene za određene aktivnosti i materijale (npr. u okviru ARA sistema¹, ARGEV je odgovoran za metalnu ambalažu, ARO za papirnu ambalažu itd.), dok drugi sistemi djeluju na međusektorskoj osnovi (npr. DSD). Ključne razlike uključuju sljedeće (i) Vrsta odgovornosti, bilo finansijska ili organizaciona; (ii) Prisustvo konkurencije između operatera sistema i između operatera za tretman otpada i (iii) transparentnost i nadzor, kao što je nadzor nad onim koji koriste usluge bez plaćanja i nadzor nad aktivnostima upravljanja otpadom i operaterima sistema.
36. POPR šeme se mogu uporediti na osnovu sljedećih glavnih kriterija:
 - a. Individualna ili kolektivna šema (operater sistema). Individualne šeme za prikupljanje i tretman se uglavnom primjenjuju između poslovnih subjekata i karakteriše ih ograničeni broj aktera. Međutim, proizvođači obično organizuju i finansiraju kolektivne operatere sistema koje u ime svojih članova vrše prikupljanje i/ili recikliranje otpada od proizvoda.
 - b. Organizaciona naspram finansijske odgovornosti. Odgovornost za upravljanje otpadom koja se nameće proizvođačima može biti finansijska ili organizaciona, ili i jedna i druga. U prvom slučaju, pojedinačni proizvođači ili operateri sistema plaćaju naknade općinama, a općine ostaju zadužene za djelatnosti upravljanja otpadom (obično prikupljanje), dok reciklažu obavljaju specijalizirane organizacije. U slučaju organizacione odgovornosti, proizvođači i operateri sistema finansiraju i organizuju aktivnosti upravljanja otpadom i sklapaju direktne ugovore sa postrojenjima za reciklažu.
 - c. Raspodjela odgovornosti između aktera. Glavni cilj POPR šeme je da se odgovornost za upravljanje otpadom od proizvoda prenese sa općina na proizvođača. Međutim, u većini šema općine i dalje ostaju odgovorne za neke aspekte organizacije upravljanja otpadom..

¹ ARA AltstoffRecyclingAustria AG

- d. Pokrivenost troškova. Pokrivenost troškova aktivnosti upravljanja otpadom se odnosi na dva pitanja: prvo, kako definisati i izračunati ukupne troškove upravljanja otpadom od proizvoda prema POPR šemi; i drugo, da li proizvođači snose pune troškove, a ako ne – kakva bi trebala biti raspodjela troškova među različitim akterima.
37. Prema organizaciji EXPRA (Savez za produženu odgovornost proizvođača – eng. *Extended Producer Responsibility Alliance*), postoje sljedeći POPR modeli:
- Operateri sistema u rukama obavezne industrije (Belgija, Češka, Irska, Italija, Francuska, Holandija, Norveška, Portugal, Španija): Obavezna industrija formira jedan zajednički neprofitni subjekt koji pribavlja neophodna sredstva, saraduje sa lokalnim vlastima i osigurava reciklažu na najisplativiji i okolišno prihvatljiv način.
 - Dvostruki model (Austrija, Njemačka, Švedska): Industrija ima punu operativnu i finansijsku odgovornost za prikupljanje, sortiranje i recikliranje. Postoji zaseban sistem prikupljanja pod nadležnošću lokalne vlasti, ali je njihov utjecaj minimalan.
 - Zajednički model (Francuska, Španija, Belgija, Holandija, Italija, Češka Republika, Slovenija): odgovornost se dijeli između industrije i lokalnih vlasti na osnovu zajedničkih sporazuma o prikupljanju. Općine su odgovorne za prikupljanje, a često i za sortiranje ambalažnog otpada koji nastaje na općinskom nivou, dok je finansijska odgovornost industrije različita u različitim zemljama.
 - Model certifikata kojima se trguje (UK, djelimično Poljska): Ne postoji veza između industrije i općina, niti diferencijacija između komercijalne ambalaže i ambalaže koja nastaje na općinskom nivou.
 - Vertikalni integrirani sistemi (Njemačka, Poljska, Slovenija, Rumunija, Bugarska): Nekoliko obično profitno orijentisanih subjekata se takmiče da privuku obavezne kompanije.
 - Zajednička infrastruktura za prikupljanje (Njemačka): Stanovnici imaju pristup zajedničkom kontejneru, a prikupljeni ambalažni otpad se dijeli između različitih operatera sistema prije sortiranja. U ovom slučaju, distribuciju troškova utvrđuje klirinška kuća.
 - Konkurencija u infrastrukturi (Estonija): Svaki operater sistema nudi svoj kontejner stanovništvu.
 - Operateri sistema koji su odgovorni samo za ambalažu na općinskom nivou (Belgija, Njemačka, Francuska, Španija), za komercijalnu ambalažu (Belgija) ili za integrisane tokove ambalažnog otpada (Holandija, Italija, Češka).
 - Svaki operater sistema u zasebnom okrugu (Poljska, Rumunija, Bugarska, Slovačka, Malta, Latvija, Litvanija): Svaki operater sistema sklapa ugovor sa onoliko općina koliko je potrebno da se ispune ciljevi prema tržišnom udjelu.
38. Različite POPR šeme primjenjuju različite strukture naknada. Glavni faktori koji utječu na relativne troškove usklađenosti uključuju sljedeće: (i) Postojeća infrastruktura za prikupljanje i iskorištenje otpada u sektoru upravljanja otpadom, (ii) Izvor ambalaže koji se koristi za ispunjavanje nacionalnih kvota za reciklažu (samo za ambalaža iz domaćinstava ili sva ambalaža), (iii) Proporcionalan dio troškova koji snosi industrija, (iv) Nacionalne kvote za reciklažu, (v) Sistem prikupljanja koji se primjenjuje, (vi) Geografska lokacija i gustina naseljenosti i (vii) Režimi sprovođenja zakonskih propisa. Troškovi rada i režijski troškovi se također razlikuju u zavisnosti od lokalnih ekonomskih uslova.
39. U značajnoj mjeri se razlikuju i vrste pokrivenih troškova i cijene za reciklažu koje naplaćuju različiti sistemi u zemljama članicama. Svi sistemi imaju naknade za izdavanje dozvola po količini materijala (npr. EcoPack Bugarska, CONAI u Italiji, Latvijaz Zalais Punkts). Različiti sistemi primjenjuju različite naknade po strukturi materijala. Neki sistemi imaju različite naknade za ambalažu iz domaćinstava i komercijalnu/industrijsku ambalažu (naprimjer, Cyprus Green Dot, EKO-KOM - Češka, ERO - Estonija, Green Pack na Malti). Neki sistemi imaju različite naknade u zavisnosti od veličine i zapremine ambalaže (npr. ARA u Austriji, GrontPunk Norveška). Neki sistemi imaju dodatne naknade po jedinici ambalaže (npr. HERRCO u Grčkoj) ili minimalne naknade po jedinici ambalaže (npr. Fost Plus u Belgiji). Neki sistemi naplaćuju takse za učešće u vidu paušalne naknade po toni (npr. Repak u Irskoj) ili su odredile minimalnu naknadu za izdavanje dozvola po preduzeću (npr. EcoPack Bugarska) ili standardnu naknadu za kompanije koje imaju male količine ambalaže i/ili naknadu za članstvo (npr. REPA u Švedskoj).

U ograničenom broju slučajeva se nude popusti standardnih naknada za određene kategorije klijenata. Naprimjer, Ecopack Bugarska nudi popust od 10% za blagovremeno dostavljanje mjesečnih izvještaja i dodatnih 10% za blagovremeno plaćanje. Očigledno je da direktno poređenje nije moguće, jer su materijali grupisani na različit način u svakoj zemlji. Osim toga, u nekim zemljama se primjenjuju dodatne članske i druge naknade, kao i razne vrste popusta. Ipak, može se zaključiti da su naknade za izdavanje dozvola za ambalažu koja se stavlja na tržište u FBiH niže nego u susjednim zemljama, a znatno ispod nivoa utvrđenog u zemljama poput Austrije, Belgije i Njemačke gdje je sistem reciklaže ambalažnog otpada dobro uspostavljen. Naknade koje naplaćuju operateri u RS-u su nekoliko puta veće od naknada koje naplaćuje EKOPAK u FBiH. Ove naknade također premašuju iznose naknada u većini zemalja Centralne i Istočne Evrope, a koje imaju veće ciljeve za reciklažu i iskorištenje.

Alternative implementaciji POPR šeme

40. Uspostavljanje POPR sistema za ambalažni otpad je dokazalo svoju efikasnost u mnogim zemljama. Ipak, ne postoji samo jedno najbolje rješenje koje se može direktno primjenjivati u drugim zemljama. Različiti POPR sistemi se znatno razlikuju jedan od drugog i postepeno su razvijeni i prilagođeni potrebama pojedinih zemalja. POPR sistem mora uzeti u obzir specifične uslove, posebno geografske uslove, nivo ekonomskog razvoja, pravni sistem, trenutni nivo usluga upravljanja otpadom, ponašanje i životni standard ljudi, postojanje tržišta za recikliranje otpada itd. Operater sistema je glavni element u implementaciji POPR sistema. Operater sistema je kolektivna šema usklađenosti uspostavljena u ime industrije, odgovorna za organizovanje odvojenog prikupljanja i postizanja ciljeva reciklaže i iskorištenja u ime proizvođača i uvoznika pakovanih proizvoda na tržištu FBiH/RS. U ispunjenju ovih obaveza, operater sistema saraduje sa raznim akterima kao što su proizvođači i uvoznici pakovanih proizvoda, državne i lokalne vlasti, preduzeća za upravljanje otpadom, postrojenja za reciklažu i građani koji koriste usluge odvojenog prikupljanja otpada.
41. **Odgovornosti za organizovanje sistema.** Odgovornost za organizovanje upravljanja ambalažnim i EE otpadom se obično delegira odgovornoj industriji i implementira kroz operatera sistema. Ipak, postoji nekoliko primjera šema upravljanja otpadom koje organizuje država (npr. Mađarska i Hrvatska). Uvođenje sistema kojim upravljaju entitetski fondovi u FBiH/RS bi podrazumijevalo da obaveznici sistema prijavljuju količinu ambalaže koja se stavlja na tržište u FBiH/RS i plaćali porez na proizvode nadležnom Fondu. Prikupljeni prihodi bi se koristili za razvoj neophodne infrastrukture za odvojeno prikupljanje i sortiranje, kao i finansiranje troškova implementacije. Općine bi bile u potpunosti odgovorne za razvoj šeme za prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava i određene kategorije EE otpada. Fond bi u potpunosti ili djelimično obezbijedio finansiranje početnih investicija na bazi projektnih prijedloga i prema prijavama koje dostave lokalni organi vlasti. Pripremili bi se standardni uslovi za sisteme odvojenog prikupljanja, uključujući vrstu opreme i troškova za koje se može aplicirati, zapreminu kontejnera po glavi stanovnika, učestalost prikupljanja, troškove po glavi stanovnika itd. Direktno finansiranje početnih investicija od strane općina i/ili JKP se ne bi moglo očekivati zbog ograničenih finansijskih resursa koji su na raspolaganju. Operativni troškovi se mogu finansirati na različite načine. Operativne troškove mogu direktno finansirati općine/JKP na osnovu naknada za domaćinstva i uzimajući u obzir prihode od prodaje reciklabilnih materijala. U tom slučaju, primjena sistema odvojenog prikupljanja bi dovela do povećanja naknada za komunalni otpad. Alternativno, općinama/JKP se mogu nadoknaditi neto operativni troškovi za prikupljanje i sortiranje ambalažnog otpada. Isplate iz Fonda bi se zasnivale na količini otpada sortiranog za reciklažu. Prije plaćanja, JKP/općine bi bile dužne da dostave dokaze o količinama odvojeno prikupljenog, sortiranog i isporučenog otpada za konačnu preradu. Plaćanje po toni za različite vrste ambalažnog materijala bi bilo isto u svim općinama. Može se razmotriti opcija da se plaća različito za ruralna i urbana područja. Preporučljivo je plaćanje dodatnih bonusa općinama za postizanje minimalnih stopa odvojenog prikupljanja i recikliranja. U principu, Fond ne bi finansirao ulaganja općina ili privatnog sektora u uspostavljanje nove infrastrukture za reciklažu. Recikliranje otpada bi se oslanjalo u potpunosti na privatne inicijative i razvijalo bi se na

komercijalnoj i konkurentnoj osnovi. U slučaju EE otpada, Fond bi morao plaćati troškove transporta, rastavljanja, tretmana i odlaganja. Dio prikupljenog EE otpada kao što su fluorescentne lampe, televizori itd. imaju negativnu vrijednost. Ugovaranje ovih usluga bi se zasnivalo na otvorenom postupku javnih nabavki. U šemi kojom bi upravljao Fond, općine/JKP bi bili glavni korisnici sredstava za razvoj sistema odvojenog prikupljanja ambalažnog i EE otpada iz domaćinstava. Uključivanje privatnog sektora je moguća na osnovu ugovora sa datom općinom. Glavne prednosti šeme kojom upravlja Fond su manje složeno institucionalno i organizaciono uređenje i potencijal za ekonomiju obima zbog zajedničkog korištenja općinske infrastrukture za prikupljanje i sortiranje rezidualnog otpada. Nedostaci ovog pristupa su značajni: (i) iznos poreza ne odgovara stvarnim troškovima za odvojeno prikupljanje, sortiranje i tretman; (ii) rizik od prekomjernog trošenja sredstava u nepotrebna, neodgovarajuća ili prevelika postrojenja; (iii) nedostatak jasnih odgovornosti za ispunjenje ciljeva recikliranja i iskorištenja; (iv) Fondovi imaju manje iskustva u trgovini sa reciklabilnim otpadom u poređenju sa privatnim preduzećima za upravljanje otpadom; (v) pretpostavlja se bi državna organizacija bila manje fleksibilna od privatnog sektora. Uz to, ugovaranje privatnih kompanija da upravljaju odvojenim prikupljanjem i sortiranjem otpada praktično neće biti moguće za Fond zbog složenih postupaka javnih nabavki. Najvjerovatnije će većina sredstava kanalisati preko općina i dodjeljivati JKP. Imajući u vidu da lokalne vlasti imaju ozbiljne poteškoće u organizovanju prikupljanja, tretmana i odlaganja (rezidualnog) komunalnog otpada, vrlo je malo vjerovatno da bi lokalne vlasti bile uspješnije i efikasnije u sprovedbi sistema odvojenog prikupljanja i sortiranja reciklabilnog otpada na svojoj teritoriji. Glavno iskustvo Fonda je vezano za finansiranje i upravljanje projektima. Ovo se sasvim razlikuje od sistema ambalažnog ili EE otpada gdje se trebaju finansirati operativni troškovi. S obzirom na gore navedeno, implementacija šema za upravljanje ambalažnim i EE otpadom kojim bi upravljali javni fondovi se ne preporučuje u FBiH i RS. Ipak, s obzirom na aktuelne probleme sa funkcioniranjem operatera sistema za ambalažni otpad u RS, ova alternativa se ne treba u potpunosti odbaciti.

42. **Raspodjela odgovornosti između POPR šeme i lokalnih organa vlasti – model potpune ili zajedničke odgovornosti.** Odluka o raspodjeli odgovornosti između operatera i lokalnih vlasti u pogledu organizovanja odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada i prikupljanja EE otpada iz domaćinstava je presudna za cijelo funkcionisanje sistema. Kao što je već objašnjeno, uloga operatera može biti ograničena na finansijsku odgovornost ili, alternativno, obavezna industrija također može biti odgovorna da organizuje i pruža usluge odvojenog prikupljanja i sortiranja. U slučaju modela potpune odgovornosti, finansiranje početnih investicija za odvojeno prikupljanje i infrastrukturu za sortiranje je odgovornost operatera sistema, bilo direktno ili putem ugovora sa pružaocima usluga. Operateri sistema direktno ugovaraju privatni sektor da pruža usluge odvojenog prikupljanja i sortiranja, a JKP mogu učestvovati u ovom procesu na konkurentskoj osnovi. Kod modela potpune odgovornosti nema finansijskih tokova od operatera sistema prema općinama. Kod modela zajedničke odgovornosti, općine imaju odgovornost da organizuju odvojeno prikupljanje i sortiranje na sličan način kao za prikupljanje rezidualnog otpada, a JKP imaju glavnu ulogu u pružanju usluga odvojenog prikupljanja. Općine/JKP su vlasnici odvojeno prikupljenog otpada. Operateri sistema pokrivaju troškove odvojenog prikupljanja i sortiranja na osnovu ugovora sa općinom. Iznos koji operateri sistema plaćaju općinama može biti proporcionalan količini recikliranih materijala ili broju obuhvaćenih stanovnika. Upoređujući gore navedene alternative, POPR šema zasnovana na potpunoj odgovornosti obavezne industrije se smatra korisnijom za buduću implementaciju u FBiH i RS. Argumenti koji podržavaju ovu preporuku su da općine i JKP imaju veoma ograničeno iskustvo u organizovanju odvojenog prikupljanja i sortiranja otpada, praktično ne postoji općinska infrastruktura za odvojeno prikupljanje, javni sektor je manje fleksibilan za prilagođavanje promjeni situacije i općine imaju ograničeno iskustvo u trgovini reciklabilnim otpadnim materijalima. Ipak, treba imati u vidu da je model zajedničke odgovornosti uspješno implementiran u nekoliko EU zemalja. Model zajedničke odgovornosti bi omogućio značajnu podršku i dodatne prihode za JKP. Također bi omogućio bolju iskorištenost javne infrastrukture za komunalni otpad koji bi se mogao koristiti za sortiranje odvojeno prikupljenog otpada. S druge strane, model potpune odgovornosti podrazumijeva veće učešće privatnog sektora u pružanju

usluga. Druga mogućnost je usvajanje zakonodavstva koje omogućava implementaciju obje alternative i modalitete saradnje o kojima se odlučuje u svakom zasebnom slučaju na osnovu sporazuma koji potpisuju operater sistema i općina.

43. **Pokriće troškova i finansiranje sistema.** Potpuna odgovornost obavezne industrije podrazumijeva da operater sistema pokriva ukupne troškove za organizovanje odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada. U slučaju zajedničke odgovornosti između obavezne industrije i općina, također je moguće dijeliti troškove. Operater sistema će i dalje pokrivati većinu troškova, ali će općine morati pokriti troškove za neambalažne reciklabilne materijale koji se prikupljaju kroz sistem odvojenog prikupljanja. Također treba naglasiti da će operater sistema primjenjivati standardne i jedinstvene uslove za sve općine, a ispunjenje pojedinačnih uslova za svaku općinu neće biti moguće i ili će biti teško za sprovesti. U praksi će to značiti da će različite općine od operatera sistema dobiti isti iznos po toni ambalažnog otpada prikupljenog, sortiranog i isporučenog za reciklažu. Pravednije rješenje bi moglo biti kategorizirati općine u nekoliko grupa na osnovu broja stanovnika i gustine naseljenosti i uspostavljenog tipa sistema odvojenog sakupljanja, a zatim obezbijediti iste uslove podjele troškova i plaćanja za sve općine unutar iste grupe. Čak i u ovom slučaju, stvarni troškovi za odvojeno prikupljanje i sortiranje će biti različiti u različitim općinama zbog različitog broja stanovnika, udaljenosti od pogona za sortiranje, udaljenosti od pogona za reciklažu, ponašanja potrošača, postignute stope prikupljanja, efikasnosti sortiranja itd. Primanje istog iznosa po toni će značiti da će neke općine moći pokriti pune troškove za organizovanje usluga odvojenog prikupljanja, dok u drugim slučajevima prihodi od operatera sistema i od prodaje reciklabilnih materijala neće biti dovoljni da se pokriju puni troškovi. U tom slučaju, troškovi operater sistema će se djelimično finansirati putem naknada koje se naplaćuju od domaćinstava ili putem transfera iz općinskog budžeta. Prekomjerno plaćanje općinama od strane operatera sistema je također moguće, ali je malo vjerovatno. Drugo pitanje pri primjeni modela zajedničke odgovornosti jeste da se vremenom mijenjaju troškovi implementacije sistema odvojenog prikupljanja, prihodi od prodaje reciklabilnih materijala i troškovi tretmana i odlaganja za određene kategorije EE otpada. Kako bi se garantovao finansijski održivo funkcionisanje sistema, moraju se dogovoriti odgovarajući mehanizmi prilagođavanja cijena između operatera sistema (obavezne industrije) i općina. S obzirom na ograničene finansijske resurse općina i JKP, podjela troškova za implementaciju sistema odvojenog prikupljanja i sortiranja se ne smatra odgovarajućim pristupom u narednim godinama.
44. **Ambalaža iz domaćinstava i ambalaža iz drugih izvora.** U nekoliko EU zemalja je opseg kolektivnih sistema za ambalažu iz domaćinstava ograničen na ambalažu iz domaćinstava, a u drugim obuhvata sve ambalažne materijale (npr. u Njemačkoj). U drugim državama članicama, kolektivni sistemi se mogu uspostaviti i za ambalažu iz domaćinstava i za komercijalnu ambalažu (npr. u Austriji). U takvim sistemima, zakonodavstvo ponekad zahtijeva razdvajanje strukture troškova po domaćinstvima i po komercijalnom sektoru (npr. u Austriji). U Belgiji djeluju dva operatera sistema posebno za ambalažu iz domaćinstava i posebno za komercijalnu ambalažu. Važeće zakonodavstvo u FBiH ne ograničava odgovornosti operatera sistema na određene kategorije ambalaže. Odvojeno prikupljanje i reciklaža ambalažnog otpada iz domaćinstava praktično nije trenutno razvijeno i to je glavni argument vlasti u FBiH i RS da osporavaju efikasnost postojećih POPR sistema. Postizanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje se u potpunosti oslanja na prikupljeni komercijalni i industrijski ambalažni otpad i materijale iz neformalnog sektora. Trenutni ciljevi za reciklažu i iskorištenje su znatno ispod nivoa propisanih relevantnim EU zakonodavstvom. Povećanje ciljeva radi usklađivanja sa Direktivom o ambalažnom otpadu će zahtijevati postepeno sprovođenje sistema odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava. Postizanje takvog cilja zahtijeva definisanje jasnih ciljeva i obaveza operatera sistema da razvije, organizuje i finansira sistem odvojenog prikupljanja. Moguće su sljedeće mjere politike i zakonske mjere: (i) ograničiti odgovornost operatera sistema na ambalažu iz domaćinstava; (ii) postaviti posebne ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada iz domaćinstava; (iii) definisati minimalne zahtjeve i ciljeve za sisteme odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava koje moraju postići operateri sistema.
45. **Konkurencija na tržištu.** U većini EU zemalja se ne dodjeljuju ekskluzivna ili posebna prava kompanijama koje upravljaju kolektivnim sistemima. Zakonima ovih zemalja se ne zabranjuje

ustopostava alternativnih sistema. U većini zemalja članica prevladavaju jedinstveni sistemi koji obuhvataju višestruke materijale (npr. ARA u Austriji, Eco Emballages u Francuskoj, Fost Plus u Belgiji, EKOKOM u Češkoj, Valpak u UK) ili jedinstveni sistemi koji obuhvataju samo specifične materijale (npr. SvenskGlasAtervinning za staklo u Švedskoj). Konkurenti obično imaju veoma mali udio na tržištu, te nude pojedinačna rješenja za određene sektore ili sisteme za određene sektore ili materijale (npr. Ökobox i EVA u Austriji). U većini zemalja članica postoje alternativni sistemi koji pokrivaju više sektora i više materijala, ali njihovi tržišni udjeli su znatno manji od udjela "vodećih" sistema. Zakonodavstvo u FBiH i RS nameće određena ograničenja u pogleda broja operatera sistema koji mogu djelovati na tržištu ali također dozvoljava istovremeno djelovanje višestrukih operatera. Trenutno su u FBiH dva operatera ovlaštena za upravljanje ambalažnim otpadom i dva za upravljanje EE otpadom. U slučajevima kada postoje višestruki konkurentski operateri sistema koji upravljaju otpadom iz domaćinstava kao i industrijskim/komercijalnim otpadom i kada kompanije mogu birati između operatera sistema kako bi ispunile svoje obaveze, neophodno je osigurati fer konkurenciju na tržištu. Potrebno je razmotriti i sljedeće ključne probleme: (i) proizvođači biraju najnižu ponudu na tržištu bez mogućnosti uporedbe i analize aktivnosti operatera sistema i iskorištavanja svog položaja u lancu snabdijevanja, (ii) Preduzeća za upravljanje industrijskim/komercijalnim otpadom povećavaju dio svojih troškova iskorištavanjem promjena potražnje, (iii) višestruki operateri sistema za industrijsku/komercijalnu ambalažu (najjeftinije rješenje) koji izbjegavaju troškove prikupljanja otpada iz domaćinstava kako bi zadržali svoje klijente, (iv) operateri sistema dovode do nedovoljnog finansiranja u lancu snabdijevanja. Postojanje više od jednog operatera sistema zahtijeva utvrđivanje jasnih pravila i postupaka za pravednu raspodjelu zadataka između učesnika na tržištu. Ostvarivanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje ne može biti jedini kriterij za funkcionisanje operatera sistema. Moguća su dva glavna pristupa: (i) osnovati poseban subjekt (klirinšku kuću) koje bi vršilo raspodjelu i provjeru izvršenja zadataka različitih operatera, uključujući raspodjelu finansijskih odgovornosti ili (ii) Usvojiti entitetsko zakonodavstvo kojim se precizno definišu postupci za raspodjelu odgovornosti između operatera sistema. Obično se to zasniva na raspodjeli uslužne teritorije proporcionalno tržišnom udjelu operatera sistema. S obzirom na veličinu tržišta u FBiH i RS, djelovanje nekoliko operatera sistema nije opravdano.

46. **Klirinška kuća** je nezavisna institucija koja funkcioniše na konkurentskom tržištu s ciljem regulisanja aktivnosti operatera sistema u vezi sa prikupljanjem ambalažnog ili EE otpada iz domaćinstava. Tokovi industrijskog i komercijalnog otpada su regulisani omjerom ponude i potražnje. Klirinška kuća mora djelovati kao nezavisno tijelo koje su osnovali sami proizvođači (šeme usklađenosti, industrijska udruženja), ili subjekt nezavisan od obavezne industrije (privredna komora). Klirinška kuća mora biti predmet strogog nadzora javnosti i također treba održavati strogu odvojenost finansijskih interesa od bilo kojeg specifičnog operatera sistema.
47. **Teritorijalni obuhvat.** Još jedno pitanje na koje je potrebno odgovoriti jeste da li organizirati odvojeno prikupljanje na teritoriji cijele države ili se fokusirati samo na područja gdje se može organizirati učinkoviti proces prikupljanja. Budući da prikupljanje komunalnog otpada nije dobro razvijeno u ruralnim područjima, ne može se očekivati da se adekvatno razvije odvojeno prikupljanje. Potrebno je razmotriti sljedeće mogućnosti: (i) organiziranje odvojenog prikupljanja na svim područjima gdje se organizira prikupljanje rezidualnog otpada, (ii) postavljanje ciljeva za minimalni broj opsluženih stanovnika kao postotak od ukupnog broja stanovnika ili (iii) Definisane praga za minimalni broj stanovnika koji žive u određenom naselju, a odvojeno prikupljanje otpada iznad tog praga bi bilo obavezno. Naprimjer, sistem se može organizirati u svim naseljima s populacijom većom od 3000 stanovnika i u svim naseljima s populacijom između 1000 i 3000 stanovnika koji se nalaze unutar 15 kilometara od naselja s populacijom iznad 10000 stanovnika gdje je već uspostavljeno odvojeno prikupljanje. U početnim godinama, odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada bi se usmjerilo uglavnom na velika naselja i postupno se proširilo na ruralna područja.
48. Još jedno veoma važno pitanje je da li da svi operateri sistema organizuju usluge odvojenog prikupljanja na entitetskom nivou ili će se područje gdje se pružaju usluge podijeliti između operatera sistema. Ovo pitanje je više relevantno za FBiH, gdje su trenutno ovlaštena dva operatera, ali slična situacija se može pojaviti i u RS u budućnosti. Ako pojedinačni operateri

sistema pružaju usluge na cijeloj teritoriji FBiH, to znači da bi svaka općina koja implementira sistem odvojenog prikupljanja sklopila nekoliko ugovora sa svim operaterima sistema koji imaju dozvole od nadležnog ministarstva. U slučaju da obvezna industrija ima punu odgovornost za organizaciju sistema, svi operateri sistema bi bili obavezni uspostaviti vlastitu infrastrukturu prikupljanja i sortiranja. To bi značilo da različiti operateri sistema imaju kontejnere za odvojeno prikupljanje istih materijala u svakoj općini. To se praktično ne može sprovesti i industrija bi imala dvije mogućnosti: (i) udružiti djelatnosti dva postojeća operatera tako da na entitetskom nivou djeluje samo jedan operater sistema po toku otpada ili (ii) uspostaviti klirinšku kuću ili drugu ekvivalentnu strukturu za raspodjelu odgovornosti između različitih operatera sistema. To nije realističan scenarij jer bi se morao dogovoriti sa organima vlasti, zahtijevalo bi provođenje postupka nabavke za usluge odvojenog prikupljanja i sortiranja i prijenos finansijskih sredstava između operatera sistema. Potpuni teritorijalni obuhvat sistema je moguće ostvariti na osnovu zajedničke odgovornosti između obavezne industrije i lokalnih vlasti. I u tom slučaju treba uspostaviti klirinšku kuću kako bi se izvršila raspodjela plaćanja između operatera sistema i kanalisala sredstva općinama koje vrše odvojeno prikupljanje. Razvoj takvog sistema na malom tržištu poput FBiH ili RS je veoma sporan zbog visokih administrativnih troškova funkcionisanja klirinške kuće i očekivanih poteškoća u sprovedbi. Budući da svi operateri sistema imaju isti trošak po toni prikupljene ambalaže iz domaćinstava i da praktično nema nikakvih konkurentskih prednosti u sistemu prikupljanja, postojanje više operatera sistema nije opravdano. U slučaju da se uslužna područja podijele između dva ili više operatera sistema, među njima će nastati konkurencija za potpisivanje ugovora s većim općinama gdje su stope proizvodnje reciklabilnog otpada veće, a prikupljanje i sortiranje otpada ekonomski održivije. Kroz zakonodavstvo o POPR sistemu za tokove komunalnog otpada treba spriječiti selektivan odabir područja za prikupljanje koji se smatraju najprofitabilnijim i osigurati isti kvalitet i dostupnost usluga prikupljanja u cijeloj državi, s homogenim, koherentnim sistemom koji se organizuje na lokalnom i/ili regionalnom nivou.

49. **Vlasništvo nad otpadom.** Pitanje o vlasništvu nad prikupljenim i sortiranim otpadom se razmatra u slučaju da operater sistema ima punu odgovornost da organizuje sistem. Trenutno, operateri sistema nisu vlasnici otpada koji prikupljaju privatni subjekti ili općine/JKP. Privatna preduzeća za prikupljanje otpada isporučuju otpad postrojenjima za reciklažu u ime operatera sistema, ali o vlastitom trošku. Alternativno, sav otpad koji se prikuplja i sortira za reciklažu, a koji se računa za potrebe ispunjenja ciljeva za reciklažu i iskorištenje u ime POPR sistema može biti u vlasništvu operatera sistema.
50. **Tehnički aspekti.** Preporučljivo je sprovesti određeni broj pilot projekata kako bi se testirali različiti načini prikupljanja prije nego što se uspostavi cijeli sistem. Postojanje pojedinačnih prikupljača otpada zahtijeva inicijalno testiranje efikasnosti sistema prikupljanja koje obuhvata kontejnere za odvojeno prikupljanje ili plastične vreće prije njihove eventualne primjene na državnom/entitetskom nivou. Odabrano tehničko rješenje za implementaciju odvojenog prikupljanja i sortiranja ima direktan utjecaj na količinu i kvalitet prikupljenih materijala i srodnih troškova. U mjeri u kojoj je to moguće, novi sistem se treba nadograditi na postojeće aktivnosti prikupljanja/sortiranja reciklabilnih materijala, uključujući i neformalni/poluformalni sektor. U suštini, postoje dva glavna oblika prikupljanja - prikupljanje od vrata do vrata i sistem dovoza. Različiti sistemi prikupljanja su povezani sa različitim kvalitetom prikupljenih reciklabilnih materijala i različitim troškovima. Postoji nekoliko općih pravila koja se trebaju uzeti u obzir prilikom odlučivanja o odgovarajućem sistemu. Sistemi dovoza zahtijevaju veći napor građana da dođu do kanti i odbace sortirane frakcije. Također je veoma važno u ovom slučaju da je osoba koja odbacuje otpad anonimna i mora se očekivati relativno visoki nivo nečistoća, pa se čak i rezidualnog otpada. U praksi to znači manje učešće javnosti nego kod sistema odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku, manje prikupljene količine i veće količine prikupljenog škarta. Sistemi odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku postižu veće stope prikupljanja u poređenju sa sistemima dovoza, ali su i skuplji. Također je važno napomenuti da je kvalitet prikupljenih materijala veći kod sistema odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku. Odvoz otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku se općenito mora primjenjivati u slučaju

da se ciljevi za reciklažu i iskorištenje ne mogu postići putem sistema dovoza ili kada postoji ograničeni rok da se stanovnici uvjere da trebaju učestvovati u odvojenom prikupljanju. Još jedno veoma važno pitanje je to što kada se uspostavi sistem odvoza otpada odloženog u kante postavljene na pločniku koristeći pojedinačne kante ili plastične vreće, izuzetno je teško preći na sistem dovoza otpada i uvjeriti ljude da trebaju hodati duže da donesu svoj otpad. Isto važi i za količinu sortiranih frakcija. Kada se ljudi naviknu na sortiranje plastike, papira i metala zajedno i na odlaganje svih u istu kantu, teško ih je uvjeriti da počnu sortirati ove materijale i da ih bacaju u odvojene kante. Još jedna važna odluka koju treba donijeti jeste vrsta kontejnera koja će se koristiti. Veličina kontejnera ima utjecaj na količinu, sastav (kvalitet), zapreminu, težinu i jediničnu količinu prikupljenog otpada.

51. **Međuentitetska pitanja.** Prema postojećem institucionalnom uređenju, upravljanje ambalažnim i EE otpadom je organizovano na entitetskom nivou. Postojanje dva nezavisna sistema koja funkcionišu na relativno malom tržištu u zemlji nije optimalno rješenje jer dovodi do visokih administrativnih troškova za operatere sistema u FBiH i RS. U Belgiji, zemlji sa sličnim administrativnim sistemom, djeluje jedna šema za ambalažni otpad na nivou cijele države. Uspostavljanje jedinstvene POPR šeme za ambalažni ili EE otpad u oba entiteta nije moguće i realno prema postojećem institucionalnom i pravnom okviru. Ipak, postoje određeni osnovni preduslovi za implementaciju jedinstvenog pristupa u FBiH i RS: (i) zakoni o upravljanju otpadom i propisi za ambalažni otpad koji su usvojeni u FBiH i RS imaju mnogo sličnih elemenata, (ii) nadležni organi na entitetskom nivou i fondovi za zaštitu okoliša imaju sličnu strukturu i funkcije i postoji dobra komunikacija između ovih institucija i (iii) postojeće međuentitetsko tijelo za okoliš može imati administrativnu ulogu da koordinira implementacijski pristup. Mogući pristup harmonizaciji sistema bi mogao biti da se jednom operateru sistema izda dozvola za uspostavljanje sistema upravljanja ambalažnim otpadom u oba entiteta, ili da operateri sistema koji su ovlašteni u oba entiteta koordiniraju svoje aktivnosti na osnovu sporazuma o saradnji. Ako se primijeni jedinstveni pristup, to će omogućiti obaveznici sistema (proizvođačima i uvoznici) da imaju jednu tačku kontakta bez obzira na mjesto registracije ili osnovne djelatnosti u zemlji.
52. **Upravljanje ambalažnim i EE otpadom u Brčko Distriktu.** Implementacija odvojenog POPR sistema u BD se ne smatra efikasnim rješenjem zbog malog broja stanovnika i male teritorije, odnosno malih količina ambalažnog i EE otpada. S tim u vezi, bilo bi prikladnije ako bi se obaveznici sistema koji na tržište BD stavljaju upakovane proizvode ili EE opremu dozvolilo potpisivanje ugovora sa operaterima sistema u FBiH i RS. Oni bi morali prijavljivati količine ambalaže ili EE opreme prodane u BD i plaćati odgovarajuće naknade za usluge operateru sistema. Operateri sistema bi vršili prijenos prikupljenih sredstava u BD, zadržavajući mali procent naknada za pokrivanje administrativnih troškova. Cjelokupni proces bi morao biti dogovoren pomoću međuentitetskog tijela za okoliš, a može se implementirati kroz sporazume o saradnji između BD i operatera sistema ovlaštenih u FBiH i RS. Alternativno, BD može usvojiti legislativu o POPR sistemu na osnovu modela zajedničke odgovornosti. Takav sistem bi mogao efikasno funkcionisati samo ako postojeći operateri sistema u FBiH i RS dobiju dozvolu da djeluju u BD.

Preporuke

53. Do sada postignuti rezultati u sprovedbi odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada nisu zadovoljavajući, a sadašnje stope reciklaže su daleko ispod stopa postignutih u ostalim evropskim zemljama. FBiH i RS su suočeni sa sličnim problemima, a nadležna tijela su svjesna potrebe poduzimanja korektivnih mjera. Obavezna industrija u oba entiteta je društveno odgovorna za opterećenje okoliša i potrebni su značajni dodatni naponi kako bi se razvili odgovarajući sistemi odvojenog prikupljanja i uspostavila savremena infrastrukturu za sortiranje i tretman otpada. Pitanja upravljanja otpadom, a naročito recikliranje i odvojeno prikupljanje trebaju postati istinski prioritet lokalnim vlastima. Dobivanje podrške javnosti za implementaciju sistema odvajanja otpada na izvoru i učešće značajnog broja građana u različitim inicijativama za recikliranje će zahtijevati izdvajanje većih sredstava za opsežne programe informisanja i podizanja svijesti. Dijalog između svih aktera, uključujući industriju, entitetske vlasti, općine i preduzeća za upravljanje otpadom je presudan za uspješnu sprovedbu zakonskih zahtjeva. Napredak će biti moguć samo ako svi akteri zajednički rade na postizanju zajedničkih ciljeva. Budući da je POPR čvrsto povezan s javnom uslugom, transparentnost je primarni uvjet u sprovedbi POPR sistema. Transparentnost je potrebna u mjeri u kojoj entitetske/državne vlasti mogu kontrolisati pravilnu sprovedbu takvog sistema, a proizvođači i potrošači mogu donositi informisane odluke. Nadalje, značajan napredak u upravljanju ambalažnim i EE otpadom neće biti moguć bez općeg poboljšanja prakse upravljanja komunalnim otpadom u zemlji. Bit će potreban veliki trud da se ponovo izgradi povjerenje i poboljša saradnja između organa vlasti i privatnih POPR šema. Implementacija efikasnog i isplativog sistema za upravljanje ambalažnim otpadom i EE otpadom zahtijeva značajne promjene u postojećim zakonskim odredbama, organizacijskom uređenju i operativnim praksama na svim nivoima.
54. Ključne preporuke Plana reformi za komunalni otpad uključuju: (i) uspostavljanje pouzdanog statističkog informacionog sistema unapređenjem saradnje između različitih organizacija koje prikupljaju statističke podatke i uvođenjem praktičnog sistema izvještavanja o podacima zasnovanim na težini; (ii) poboljšanje obuhvata uslugama prikupljanja otpada sa 67% na 85-90%, kroz obnavljanje i proširenje voznog parka za prikupljanje otpada; (iii) dalje usklađivanje zakonodavstva sa EU direktivama, uvođenje principa priuštivosti i jačanje primjene ovog principa; (iv) smanjenje povećanja troškova koji su rezultat pozitivnih promjena u hijerarhiji otpada kroz uspostavu efikasnijih sistema prikupljanja otpada zasnovanih na regionalizaciji i smanjenju troškova preduzeća koja prikupljaju otpad; (v) jačanje institucionalnog okvira na entitetskom nivou (entitetska ministarstva), kantonalnom nivou (kantonalna ministarstva) i lokalnom (općinskom) nivou kroz reformu organizacione strukture, kao što je formiranje posebnih odjeljenja za upravljanje čvrstim otpadom; (vi) uključivanje svih aktera u reformu, a naročito Saveze općina i profesionalne krovne organizacije kao što su BASWA i Udruženje poslodavaca komunalne privrede, koji mogu davati savjete i distribuirati informacije; (vii) uvođenje redovnih programa javnog informisanja i podizanja svijesti od strane općina, uključujući uvođenje obaveze izdvajanja namjenskih sredstava iz budžeta za ove aktivnosti; (viii) pružanje finansijski održivih usluga kroz reformu tarifa i sistema naplate tarifa; (ix) revidiranje i poboljšanje koncepta odlaganja otpada na regionalnom principu i raspodjela područja obuhvata na osnovu iskustava stečenih tokom proteklih 17 godina; (x) uvođenje ekoloških naknada kako bi se osiguralo ispunjenje ciljeva Plana reformi, npr. uvođenje ekološke naknade za korištenje nesanitarnih deponija; (xi) priprema investicionih projekata za poboljšanje usluga prikupljanja, transporta, odvajanja i odlaganja čvrstog komunalnog otpada, uključujući izgradnju kapaciteta na svim nivoima. Specifične preporuke za POPR sisteme za ambalažni i EE otpad su date u nastavku.
55. **Pravni aspekti.** Postojeći zakonski zahtjevi predstavljaju dobru polaznu tačku za provedbu sistema produžene odgovornosti proizvođača u BiH. Entitetske vlasti u FBiH i RS već su usvojili niz zakonskih propisa kojim se regulišu ambalaža i ambalažni otpad. Uprkos manjim nedostacima, propisi u oba entiteta predstavljaju značajan korak u definisanju okvira za funkcionisanje POPR sistem. Buduće izmjene i dopune zakonskih odredbi se trebaju fokusirati na: (i) postizanje potpune transpozicije odredbi EU Direktive o ambalažnom otpadu, (ii) bolje

definisane odgovornosti općina i međusobnih odnosa s operaterima sistema u uspostavljanju neophodne infrastrukture za odvojeno prikupljanje i sortiranje, (iii) revidiranje trenutnih zahtjeva u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem, (iv) revidiranje ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada; (v) optimiziranje zahtjeva i postojećih postupaka za podnošenje zahtjeva, izdavanje i ukidanje dozvola operaterima sistema, (vi) moguću reviziju postupaka izračunavanja i plaćanja naknada za ambalažu koja se stavlja na tržište, (vii) revidiranje formata i opsega godišnjih izvještaja koje dostavljaju operateri sistema, (viii) razmatranje mogućnosti uvođenja revizije godišnjih izvještaja operatera sistema i provjere količina ambalaže koje prijavljuju pojedinačni poslovni subjekti, (ix) uspostavljanje transparentnih i fer mehanizama za raspodjelu odgovornosti između nekoliko operatera sistema koji djeluju na entitetskom nivou i (x) uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za sprovedbu zakonskih zahtjeva. U pogledu EE otpada, u FBiH su usvojeni propisi na entitetskom nivou. Bilo bi korisno za proces implementacije ako se razmotre sljedeće izmjene: (i) uspostavljanje registra proizvođača i uvoznika električnih i elektroničkih uređaja, (ii) revidiranje ciljeva prikupljanja EE otpada u skladu s odredbama EU direktive (4,0 kg po glavi stanovnika godišnje za kućanske aparate), (iii) definisanje uloge lokalnih vlasti u razvoju potrebne infrastrukture za prikupljanje EE otpada iz domaćinstava, (iv) bolje definisanje odgovornosti maloprodajnog sektora za preuzimanje starih uređaja prilikom prodaje i/ili nabavke novog uređaja, (v) uspostavljanje jasnog mehanizma za raspodjelu odgovornosti između nekoliko operatera sistema i (vi) revidiranje opsega i sadržaja godišnjih izvještaja koje dostavljaju operateri sistema. Proces u RS je u začetku i nužno je usvojiti potpuno nove zakonske propise za EE otpad. Najvjerojatnije će biti potrebna izmjena i dopuna važećeg Zakona o upravljanju otpadom i usvajanje nove Uredbe o EE otpadu.

56. **Planovi i programi upravljanja otpadom.** Važeći Federalni plan upravljanja otpadom u FBiH ističe 2017. godine i potrebno je izraditi novi petogodišnji plan. Izrada novog plana treba slijediti participativni pristup koji uključuje sve relevantne kantonalne organe u planiranje regionalnih i međukantonalnih rješenja za upravljanje otpadom. Plan upravljanja otpadom u Republici Srpskoj se treba izraditi u skladu s odredbama zakonskih propisa i Strategijom usvojenom 2017. godine. Neophodno je izraditi nedostajuće kantonalne i općinske planove upravljanja komunalnim otpadom. Izradom posebnih planova ili programa implementacije Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu i Direktive o EE otpadu bi se dodatno podržao proces provedbe. Izrada novih planova upravljanja otpadom na entitetskom nivou treba slijediti participativni pristup koji uključuje sve relevantne organe na entitetskom, regionalnom i lokalnom nivou, predstavnike poslovnih i strukovnih udruženja i nevladin sektor.
57. **Institucionalni aspekti.** Potrebno je definisati specifične odgovornosti nadležnih entitetskih tijela zaduženih za upravljanje ambalažnim i EE otpadom i osigurati potrebne kapacitete ovih tijela za praćenje, nadzor i provođenje zakonskih propisa o ambalaži. Zakonodavstvom se treba utvrditi jasan okvir za definisanje odgovornosti različitih aktera i načina finansiranja troškova odvojenog prikupljanja, sortiranja i tretmana otpada. Posebnu pažnju treba posvetiti ulozi lokalnih vlasti u organizaciji odvojenog prikupljanja na njihovoj teritoriji. U FBiH, Urgentno je potrebno ojačati kapacitete FMOiT-a, kantonalnih ministarstava odgovornih za upravljanje otpadom i općina u FBiH kako bi ove institucije mogle izvršavati svoju ključnu ulogu praćenja i sprovedbe zakonskih propisa u oblasti zaštite okoliša, prikupljanja informacija, izvještavanja i upravljanja bazom podataka, uključujući analizu informacija (npr. informacija o ispunjenju ciljeva). U skladu s tim, potrebno je revidirati organizaciju i djelatnosti ovih institucija, uključujući osoblje, zadatke, uska grla (naročito (ne)dostupnost finansijskih sredstava), nedostatke i sl., uz preporuke za poboljšanje njihovog učinka. Preporučljivo je da se u FMOiT osnuje zaseban odjel za upravljanje čvrstim otpadom koji bi bio odgovoran za planiranje, izradu zakonodavstva, koordinaciju, nadzor i praćenje upravljanja otpadom na entitetskom i regionalnom nivou, u uskoj suradnji sa Fondom za zaštitu okoliša FBiH, kantonima i općinama. Izvršni poslovi Ministarstva se mogu delegirati "Agenciju za zaštitu okoliša" koja bi se mogla osnovati reorganizacijom Fonda. Slične administrativne promjene potrebne su i u RS. Preporučuje se uspostavljanje zasebnog odjela za upravljanje čvrstim otpadom u MPGE koji bi bio odgovoran za pripremu smjernica, planiranje, koordinaciju, nadzor i praćenje upravljanja otpadom na nivou RS. Na osnovu iskustva iz drugih zemalja, potrebno je imenovati najmanje jednu osobu u resornim ministarstvima za poslove

- upravljanja ambalažnim otpadom, a drugu osobu za EE otpad u kombinaciji s istrošenim baterijama i akumulatorima.
58. Općine trebaju biti uključene u rad koordinacijskih tijela osnovanih za sprovedbu propisa o ambalažnom i EE otpadu u FBiH. Uspostavom sličnog koordinacijskog tijela u RS bi se mogao znatno podržati proces sprovedbe. Takva koordinacijska tijela u oba entiteta su potrebna radi osiguranja potrebne platforme za konsultacije sa interesnim grupama i podršku realizaciji sporazuma o raspodjeli odgovornosti između operatera sistema i lokalnih vlasti. Udruženja gradova i općina privrede u oba entiteta trebaju biti formalni partneri u konsultacijama s operaterima sistema o optimalnim sistemima za odvojeno prikupljanje, sortiranje i tretman koji će se u budućnosti provoditi. Priprema i realizacija standardiziranog ugovora može biti koristan alat za harmoniziranje odnosa između operatera sistema i lokalnih vlasti.
 59. Potrebno je ojačati kapacitete Federalne uprave za inspekcijske poslove u FBiH i Republičke uprave za inspekcijske poslove u RS kako bi se osigurala učinkovita provedba zakonskih zahtjeva i smanjio broj slučajeva korištenja usluga bez plaćanja. Potrebno je revidirati organizaciju i djelatnosti ovih institucija, uključujući osoblje, zadatke, uska grla (naročito (ne)dostupnost finansijskih sredstava), nedostatke i sl., uz preporuke za poboljšanje njihovog učinka.
 60. **Ciljevi.** Osnovni cilj POPR sistema je povećati stopu prikupljanja i recikliranja otpada. Stoga, treba postaviti ambiciozne i jasne ciljeve. Također, jasnim ciljevima o otpadu iz domaćinstava se treba spriječiti selektivan odabir materijala i proizvoda koji se lako recikliraju, bilo u fazi prikupljanja ili rastavljanja. Ciljevi za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada se trebaju povećati na nivoe definisane EU direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu. Treba se dogovoriti ambiciozan ali realističan vremenski okvir za postizanje ciljeva i definisati rokove u zakonskim propisima usvojenim na entitetskom nivou. Prema preliminarnoj procjeni, viši ciljevi se mogu početi primjenjivati od 2020. godine, a zatim se postupno povećavati do 2025. godine. Ciljevi za prikupljanje EE otpada iz domaćinstava se također trebaju povećati na nivoe propisane EU direktivom o EE otpadu (4,0 kg po stanovniku godišnje).
 61. Proizvođači bi trebali biti u mogućnosti odabrati ispunjavanje svojih obaveza samostalno ili putem kolektivnog mehanizma usklađenosti, kao što su operateri sistema.
 62. **Pitanja konkurencije.** Prilikom odabira mehanizma kolektivne usklađenosti, važno je da je takav mehanizam osmišljen na način da proizvođači ne mogu steći nepoštenu prednost nad svojim konkurentima ili izbjegavati svoje odgovornosti odabirom jednog ili drugog mehanizma. Štaviše, ako zakonodavstvo dopušta višestrukim operaterima sistema da se natječu za isti tok otpada, treba osigurati da operateri sistema rade zajednički na efektivan način i ne ugrožavaju postizanje propisanih ciljeva. Postojanje nekoliko operatera sistema na malim tržištima kao što su FBiH i RS bi moglo uzrokovati značajne i nesrazmjerne administrativne troškove, smanjiti mogućnosti sticanja koristi od ekonomije obima i značajno ograničiti mogućnosti ulaganja u novu infrastrukturu za sortiranje i tretman. Obavezna industrija u FBiH i RS ima isključivu odgovornost za pronalaženje optimalnog rješenja za strukturiranje svojih aktivnosti. Industrijske asocijacije kao što su privredne komore mogu preuzeti aktivniju ulogu u uspostavljanju POPR šema i koordinaciji procesa sprovedbe između obaveznih subjekata. Potrebno je uspostaviti novu administrativnu strukturu na entitetskom nivou koja bi preuzela funkciju "klirinške kuće" u slučaju da više od jednog operatera sistema djeluje na nivou entiteta. Ovo pitanje je relevantnije za FBiH, ali se u budućnosti može pojaviti isto pitanje u RS. U početku, ulogu klirinške kuće mogu obavljati Fondovi ili koordinacijska tijela u oba entiteta.
 63. **Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem.** Poslovni subjekti koji stavljaju upakovane proizvode na tržište trebaju biti odgovorni za obračunavanje i dokumentovanje količina ambalaže. Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem se trebaju zasnivati na dostupnim računovodstvenim postupcima kako bi se izbjeglo nerazumno opterećenje industrije. Dokumentacija se treba čuvati za potrebe revizije od strane nadležnih tijela. Nužno je uspostaviti odgovarajuće sisteme informisanja i izvještavanja, uključujući formate i postupke za izvještavanje i postupci, dostupnost obučenog osoblja za obradu prikupljenih podataka, razvijeni specijalizirani softver itd. Trenutno korišteni formati za izvještavanje obaveznih subjekata koji stavljaju upakovane proizvode na tržište u FBiH i RS su već harmonizirani u značajnoj mjeri i bit će potrebne samo manje izmjene. Također je poželjno pregledati i revidirati formate godišnjih

izvještaja koje podnose operateri sistema. Ovi godišnji izvještaji sadrže informacije ne samo o postizanju ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog i EE otpada nego i finansijske i tehničke podatke o razvoju infrastrukture za odvojeno prikupljanje i sortiranje, kampanjama za podizanje svijesti javnosti itd. Godišnji finansijski izvještaji operatera sistema trebaju biti javni i dostupni zajedno s izvještajima o aktivnostima. Količina ambalažnog otpada, odnosno EE otpada koji je prikupljen putem različitih kanala prikupljanja se mora dokumentovati i zasebno prijavljivati. Kao što je praksa u EU zemljama, izvještaji o aktivnostima operatera sistema i finansijski izvještaji moraju biti predmet revizije i verifikacije od strane nezavisnog revizora prije podnošenja izvještaja nadležnim organima. U skladu s odredbama Okvirne direktive o otpadu, subjekti koji prikupljaju, obrađuju i recikliraju otpad također trebaju biti obavezni pružati informacije nadležnim tijelima o količinama odvojeno prikupljenog, sortiranog i recikliranog ambalažnog otpada i količinama prikupljenog i obrađenog EE otpada. Ovi subjekti također trebaju biti obavezni dostaviti dokaze operaterima sistema o količinama recikliranih materijala koja su primljena u njihovo ime.

64. **Izdavanje dozvola i kontrola aktivnosti operatera sistema.** Preporučuju se izmjena postojećih procedura za izdavanje dozvole za operatere sistema. U tom slučaju, operateri sistema će morati podnijeti zahtjev za nove dozvole. Dozvola za operatera sistema za ambalažni otpad se može izdati na osnovu sljedećih informacija: preliminarna detaljna finansijska procjena za odabrani sistem za prikupljanje, recikliranje i iskorištenje ambalažnog otpada i dokaz o osiguranim finansijskim sredstvima za početna ulaganja i operativne troškove; plan kojim se utvrđuju uslovi ugovora sa općinama i minimalni broj ljudi koji će biti obuhvaćeni sistemom odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada na godišnjem nivou; mjere za privlačenje subjekata koji prodaju upakovane proizvode da se pridruže operateru sistema; plan za količine iskorištenog i/ili recikliranog ambalažnog otpada po vrstama ambalažnog materijala; plan za smanjenje otpada od ambalaže, uključujući optimizaciju ambalaže i ponovnu upotrebu, kao i korištenje recikliranih materijala u ambalažnoj industriji, ukoliko to nije u suprotnosti sa higijenskim i zdravstvenim standardima; mjere koje treba preduzeti u slučaju prekida prikupljanja ili smanjenja količine prikupljenog ambalažnog otpada i njegovog naknadnog recikliranja i/ili iskorištenja; Plan za informisanje i privlačenje potrošača da vrše odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada, uključujući i edukativne programe namijenjene vrtićima, školama itd; mjere za iskorištenje ambalažnog otpada iz domaćinstava, administrativnih, društvenih i javnih zgrada, ugostiteljstva, maloprodajnih objekata i objekata za odmor, rekreaciju i turizam; mjere za ublažavanje eventualnih negativnih utjecaja na tržišnu cijenu recikliranih materijala.
65. **Mehanizmi kontrole i sprovedbe zakonskih propisa za obavezne kompanije.** Efikasan i efektivan pravni okvir uz prateće aktivnosti provjere pridržavanja zakonskih propisa i aktivnosti sprovedbe propisa predstavlja primarni preduslov za uspješnu implementaciju POPR sistema. Nadležni organi treba da sprovode ovaj pravni okvir kako bi se spriječilo nepridržavanje i identifikovali korisnici usluga koji ne plaćaju usluge. Neprijavlivanje količina ambalaže od strane obaveznih subjekata u BiH je ključni problem koji ograničava prihode u sistemu i narušava fer konkurencije u sektoru. Obavezni subjekti trebaju podlijegati adekvatnoj kontroli kako bi se garantovalo da je njihov finansijski doprinos proporcionalan i da su ispunjeni zakonski zahtjevi. Smanjenje broja korisnika usluga koji ne plaćaju usluge je od esencijalne važnosti za pravilno funkcionisanje sistema i zahtijeva od organa vlasti i operatera sistema da poduzmu hitne mjere. Predložene mjere uključuju: (i) identifikaciju svih obaveznih subjekata koji stavljaju upakovane proizvode na tržište. To se može postići poboljšanom komunikacije i saradnje sa carinskim organima, posjećivanjem prodavnica i prikupljanjem informacija sa etiketa različitih proizvoda, kao i razmjenom informacija između Fondova u FBiH i RS. (ii) organizovanje inspekcije obaveznih subjekata po principu slučajnog odabira ili na osnovu kriterija djelatnosti i prometa. Inspekciju mogu vršiti nezavisni revizori koje angažuje Fond ili nadležni inspeksijski organi. Troškovi inspekcije se mogu finansirati iz opće naknade koju plaćaju kompanije koje stavljaju upakovane proizvode na tržište. Neophodna sredstva se mogu budžetirati kao administrativni troškovi za Fond na godišnjem nivou. (iii) operateri sistema moraju imati pravo i obavezu, samostalno ili preko svojih ovlaštenih predstavnika, da obavljaju neophodne provjere kako bi dokazali da su klijenti koji učestvuju u kolektivnoj šemi izračunali i platili tačan iznos naknade,

kao i da primaju uzorke ambalaže koja je predmet ugovora. Nezavisnu reviziju treba vršiti kod članova POPR sistema po principu slučajnog odabira, i to kod približno 5% svih kompanija. Pristup prema proizvođačima i uvozniciima električne i elektronske opreme se može zasnivati na zahtjevima za registraciju sadržanim u EU Direktivi o EE otpadu i uspostavi registra svih kompanija koje stavljaju električne i elektronske uređaje na tržište. Zahtjevi za registraciju i odgovarajući formati moraju biti definisani u zakonodavstvu. Fondovi u FBiH i RS bi bili odgovorni za održavanje registra. Ne treba dozvoliti neregistrovanim kompanijama da vrše uvoz i prodaju električne i elektronske opreme na teritoriji BiH.

66. **Pitanja u vezi sa zaštitnim znakom.** Označavanje ambalaže određenim zaštitnim znakom koji ukazuje na članstvo u određenom operateru sistema ne bi bilo obavezno. Upotreba bilo kojeg zaštitnog znaka se treba urediti zakonskim propisima o zaštitnim znakovima i zabrani monopola. Nadležna ministarstva za zaštitu okoliša se ne trebaju uplitati u odnose između privatnih kompanija s obzirom da to očigledno ne spada u njihove funkcije i odgovornosti. Ukoliko određena kompanija smatra da je došlo do zloupotrebe zaštitnog znaka ili vlasnik zaštitnog znaka smatra da drugi subjekt nezakonito koristi registrovani zaštitni znak vlasnika, oni se slobodno mogu obratiti nadležnom organu ili sudu.
67. **Finansijski aspekti.** Uspostavljanje šeme odgovornosti proizvođača za upravljanje ambalažnim otpadom podrazumijeva odgovornost industrije da finansira odvojeno prikupljanje i sortiranje ambalažnog otpada. Imajući u vidu ograničene finansijske resurse općina, preporučuje se da obavezna industrija pokriva sve troškove sistema kroz operatera sistema. Naknade/porezi na proizvode koje naplaćuju Fondovi u FBiH i RS će i dalje imati karakter kazne za subjekte koji se ne pridržavaju propisa. Potrebno je izvršiti reviziju postojećeg mehanizma naplate i formula za izračunavanje i zamijeniti ih novim i jasnim pravilima. Mogući mehanizam naplate može biti kako slijedi: (i) porez na proizvode se treba nametnuti za sve ambalažne materijale koji se stavljaju na tržište, (ii) predlaže se da se porez definiše u KM po kilogramu ambalaže i da bude različitog iznosa za različite ambalažne materijale, (iii) iznos poreza se treba računati množenjem ukupne količine ambalaže stavljene na tržište tokom perioda izvještavanja sa jediničnim iznosom poreza za isti materijal (koeficijentom). Godišnji ciljevi za reciklažu i iskorištenje ne trebaju biti dio formula za izračunavanje. Preporučuje se da se porez plaća odgovarajućem Fondu na mjesečnoj osnovi. Kompanije koje stavljaju male količine ambalaže na tržište mogu biti oslobođene obaveze plaćanja poreza ili mogu plaćati porez na godišnjoj osnovi ili plaćati paušalni iznos unaprijed. Potrebno je definisati granične vrijednosti. Iznos poreza mora biti dovoljno visok i iznad stvarnih troškova za odvojeno prikupljanje i recikliranje po toni ambalažnog materijala. To bi dovelo do značajnog povećanja poreza u FBiH i RS za određene ambalažne materijale. Kompanije koje samostalno postignu ciljeve za reciklažu i iskorištenje, kao i proizvođači i uvoznici upakovanih proizvoda koji potpišu ugovor sa operaterom sistema bi bili oslobođeni obaveze plaćanja poreza na proizvode Fondu. Povratna ambalaža se može izuzeti od oporezivanja ili se prijaviti samo jednom tokom svog životnog ciklusa. Treba istaknuti da je svrha poreza na proizvod da pruži podsticaj obaveznim kompanijama da se pridruže kolektivnoj šemi koja se implementira kroz operatera sistema, a ne da se stvara dodatni prihod u Fondu. U tom smislu, porez na proizvod se smatra nekom vrstom kazne koja se nameće obaveznim kompanijama ukoliko ne ispune ciljeve za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada. Preporučuje se da se nastavi postojeća praksa za pokrivanje administrativnih troškova za nadležne organe putem opće naknade po kilogramu ambalaže stavljene na tržište. Prihod od ove naknade treba koristiti za sljedeće svrhe: pokrivanje administrativnih troškova Fonda i Ministarstva za izdavanje dozvole za operatera sistema; kontrolu djelatnosti istog; održavanje baze podataka o količinama ambalažnog otpada; implementaciju zajedničkih kampanja za podizanje svijesti javnosti.
68. **Veća uključenost privatnog sektora** je vjerovatno potrebna ako se ciljevi žele postići u realnom vremenskom okviru. Kako bi se to omogućilo, neophodno je da organi vlasti riješe određeni broj kritičnih pitanja kako bi se osiguralo da privatne kompanije mogu da poslovanje na fer i profitabilan način na tržištu. Potrebno je podsticati uključivanje privatnog sektora u oblasti prikupljanja otpada i upravljanja specifičnim tokovima otpada u POPR šemi. Treba detaljnije ispitati različite opcije za uključivanje privatnog sektora, bilo u svojstvu operatera kroz

podugovaranje ili u svojstvu partnera u JPP, naročito u vezi s pravnim i finansijskim aspektima. Uvjeti za saradnju u okviru različitih opcija se trebaju uključiti u tendersku dokumentaciju.

69. **Određivanje tarifa za usluge treba biti isključivo odgovornost operatera sistema.** Operater sistema treba slobodno odlučivati o strukturi naknade i važećoj politici naplate. Organi vlasti trebaju biti svjesni da naknade za usluge koje naplaćuje operater sistema nisu javna sredstva, te treba izbjegavati bilo kakvo uplitanje u poslovne aktivnosti. S tim u vezi, ne treba ograničiti maksimalno dozvoljene administrativne i druge troškove operatera sistema. Nadležni organi se trebaju fokusirati na ostvareni rezultat i ne baviti se sredstvima koja su utrošena na određene aktivnosti. Ipak, plan koji operater sistema priprema i dostavlja na odobrenje nadležnom ministarstvu u sklopu postupka izdavanja dozvola sadrži detaljne procjene troškova i opravdanost predloženog sistema u smislu finansijske održivosti. Preporučljivo je da se javno objave tarife koje naplaćuje operater sistema i da operater sistema obavještava nadležno ministarstvo o svakoj promjeni tarifa. S obzirom na trenutne nivoe tarifa koje naplaćuju operateri sistema za ambalažu u FBiH, očigledno je da su tarife znatno ispod nivoa koje naplaćuju operateri sistema u drugim evropskim zemljama. Implementacija sistema odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada iz domaćinstava neće biti moguće ostvariti bez značajnog povećanja tarifa u FBiH. Preporučuje se da svi operateri sistema uspostave fer i transparentne procese obračuna tarifa, uzimajući u obzir stvarne troškove i ograničavajući moguća unakrsna subvencioniranja. Operater sistema mora garantovati iste uslove za sve svoje članove, bez obzira da li su dioničari ili klijenti istog. S tim u vezi, ne treba dozvoliti ugovore o pojedinačnim cijenama/popustima.
70. **Informisanje i podizanje javne svijesti.** U zakonodavstvu na entitetskom nivou i svim planovima u oblasti ambalažnog otpada je potrebno propisati zahtjeve u vezi sa podizanjem svijesti javnosti i edukacijom društva o važnosti reciklaže otpada. Ciljne grupe, ključne poruke i kanali komunikacije se moraju definisati prije početka implementacije POPR sistema. Posebnu pažnju treba posvetiti radu sa djecom u prvim razredima.
71. **Tržišta za reciklabilni otpad.** Tržišta za reciklabilni otpad ne treba posmatrati kao ograničavajući faktor za postizanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje u zemlji.
72. **Razvoj sistema odvojenog prikupljanja ambalažnog iz domaćinstava.** Nadležni entitetski organi, u konsultaciji sa operaterom sistema i lokalnim vlastima, trebaju usaglasiti i definisati minimalne tehničke standarde koje treba postići kroz sisteme odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava. Npr., takvi zahtjevi mogu uključivati: minimalni broj stanovnika koji će biti obuhvaćeni odvojenim prikupljanjem ambalažnog otpada; vrstu sistema; minimalnu količina kontejnera po stanovniku / domaćinstvu; minimalnu učestalost prikupljanja. U ovoj fazi se ne preporučuje definisanje dodatnih ciljeva za reciklažu ambalažnog otpada iz domaćinstava. Odvajanje na izvoru i reciklaža moraju biti obavezni za komercijalnu i industrijsku ambalažu i vlasnike otpada. Odvajanje na izvoru i odvojeno prikupljanje otpada bi moglo biti obavezno za sve komercijalne, industrijske i administrativne objekte sa površinom većom od određenog praga (npr. površina > 100 kvadratnih metara). Količine ambalažnog otpada koje su odvojeno prikupljene i sortirane od strane operatera sistema treba prijavljivati zasebno po svakoj općini, kao i zasebno za ambalažni otpad iz domaćinstava i otpad drugog porijekla.
73. Zahtjeve za odvojeno prikupljanje EE otpada iz domaćinstava treba definisati na sličan način kao i za ambalažni otpad. Potrebno je izraditi i usaglasiti tehničke standarde za prikupljanje i tretman različitih kategorija EE otpada kako bi se garantovao minimalni kvalitet usluga. Takvi tehnički zahtjevi mogu uključivati: broj ljudi koji je obuhvaćen određenom lokacijom za prikupljanje; minimalne tehničke uslove za javne lokacije za prikupljanje (općinske ili privatne); minimalne tehničke uslove za tačke prikupljanja (preuzimanja) u maloprodajnim objektima; zahtjeve i smjernice za mehaničko/ručno rastavljanje i prečišćavanje. Također treba definisati obaveze maloprodajnih trgovaca koje mogu uključivati: informisanje kupaca o zakonodavstvu kojim se zabranjuje odlaganje EE otpada zajedno sa običnim otpadom iz domaćinstava, dostupnosti sistema prikupljanja i potencijalnim efektima opasnih supstanci u EE otpadu na okoliš i zdravlje ljudi; preuzimanje korištenog proizvoda prilikom kupovine novog proizvoda iste vrste (obaveza pod nazivom preuzimanja na „jedan na jedan“ osnovi); besplatno preuzimanje svih malih kućanskih aparata (odnosi se samo na velike maloprodajne objekte, npr. sa prodajnom površinom > 200 m²).

74. **Sortiranje odvojeno prikupljenog otpada.** Drugi važan element sistema upravljanja ambalažnim otpadom je da se garantuje da se cjelokupan odvojeno prikupljeni otpad isporučuje i obrađuje u pogonima namijenjenim za sortiranje. Operater sistema mora da organizuje ovaj proces kroz ugovore sa specijalizovanim preduzećima koje upravljaju neophodnom infrastrukturom. JKP mogu pružati usluge sortiranja operaterima sistema na konkurentskoj osnovi. U dozvolama koje izdaju nadležni organi se mora propisati da pogoni za sortiranje moraju biti u skladu sa najnovijim tehničkim standardima i važećim zdravstvenim i bezbjednosnim zahtjevima. Svaka isporuka nesortiranog otpada u pogon, prodaja reciklabilnog otpada i odlaganje ostataka se trebaju evidentirati i dokumentovati kako bi se obezbijedili potrebni dokazi za buduću reviziju sistema. Preporučljivo je da odlaganje ostataka na komunalne deponije da bude besplatno za operatera sistema/pogon za sortiranje i da srodne troškove pokrivaju općine u kojima je otpad odvojeno prikupljen. Bilo koji POPR sistem koji koristi općinsku infrastrukturu treba da garantuje nadoknadu razumnih troškova za korištenje ove infrastrukture. U svakom slučaju, lokalne i regionalne vlasti ne bi trebale imati obavezu da predaju otpad prikupljen pod POPR šemom ako proizvođači ne pokrivaju njihove razumne troškove.
75. **Finansiranje početnih investicija.** U skladu sa preporukom o punoj organizacionoj odgovornosti operatera sistema za organizovanje odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada iz domaćinstava, operater mora obezbijediti finansiranje početnih investicija. Početne investicije za kupovinu kontejnera za odvojeno prikupljanje može direktno pokriti operater sistema, a vozila za prikupljanje i infrastrukturu za sortiranje mogu obezbijediti preduzeća angažovana za pružanje usluga. U posebnim slučajevima, operater sistema može investirati u pogone za sortiranje i prenijeti imovinu na specijalizovano preduzeće angažovano za uslugu. U slučaju da operater sistema ima namjeru samostalno vršiti odvojeno prikupljanje i sortiranje, potrebno je da registruje zasebno privredno društvo i pribavi neophodne dozvole. Odvojeno prikupljeni otpad i sortirani materijali su u vlasništvu operatera sistema i istim se trguje u ime operatera. Operater sistema treba imati ugovore sa pogonima za reciklažu.
76. **Konsultacije.** Identifikacija svih interesnih grupa koje su potencijalno pod utjecajem POPR sistema i uspostavljanje procesa konsultacije će podržati implementaciju. Interesne grupe obično uključuju predstavnike poslovnih udruženja u zemlji, različite komore i udruženja, naročito iz sektora roba široke potrošnje, preduzeća za upravljanje otpadom, industriju reciklaže, lokalne (i regionalne) organe vlasti i NVO. Uključivanje predstavnika velikih multinacionalnih kompanija bi moglo dati značajnu podršku u procesu konsultacija. Izmjene i dopune zakonskih propisa trebaju uslijediti nakon konsultacija sa relevantnim akterima i odražavati dogovoreni pristup razvijanju sistema upravljanja ambalažnim otpadom. Potrebno je uspostaviti kontinuirani i produktivni dijalog sa organima vlasti i rješavati sve sporove u dobroj volji. Neophodno je definisati zajedničku viziju i dogovoriti zajednički pristup implementaciji.

1 UVOD

Institucionalna struktura Bosne i Hercegovine (BiH) uspostavljena je Dejtonskim mirovnim sporazumom iz 1995. godine, kojim su najvišeovlasti dodijeljene entitetima: Federaciji Bosne i Hercegovine (Federaciji) i Republici Srpskoj (RS), plus posebnom distriktu Brčko. U oba entiteta, općine su ključni pružaoci osnovnih javnih usluga, uključujući upravljanje komunalnim otpadom.

Sektor upravljanja čvrstim otpadom u BiH je veoma napredovao u posljednjih nekoliko godina. Najprije, u BiH je razvijen koncept regionalnog odlaganja otpada koji se trenutno nalazi u procesu implementacije. BiH također poboljšava svoje stope prikupljanja otpada, eksperimentisala je sa šemama usklađenosti za ambalažu i EE otpad u okviru šeme produžene odgovornosti proizvođača (POPR), počela je da transponuje EU *acquis* u domaće zakonodavstvo i postavila ambiciozne ciljeve u svojim domaćim strategijama upravljanja čvrstim otpadom.

Uprkos ovom napretku, i dalje postoje značajni problemi u sektoru: prikupljanje otpada nije sveobuhvatno, posebno u polu-urbanim i ruralnim područjima gdje je pokrivenost uslugama 68-80%; često nedostaje usaglašenost sa okolišnim zahtjevima prilikom odlaganja; kapaciteti za prikupljanje i odlaganje otpada ostaju nedovoljni s obzirom na brzo rastući obim proizvodnje otpada; u suštini se sav otpad odlaže na deponijama i ne postoji odvajanje, reciklaža ili tretman otpada (uz neke manje izuzetke); divlje deponije se i dalje šire i predstavljaju prijetnju zbog zagađenja zemljišta, vode i zraka; zagađenje usljed neadekvatnog odlaganja otpada značajno je utjecalo na brojne zajednice. Nije kreirano podsticajno okruženje za sektor niti pogodno za omogućavanje poboljšanja sektora na održiv način: nadzor u ovom sektoru je slab; nisu uvedeni ekonomski podsticaji kojim bi se podstaklo preusmjerenje deponovanja u investiranje u reciklažu ili tretman; ne vrši odvajanje na izvoru; POPR šeme navodno ne funkcionišu dobro; tarife su ispod nivoa povrata troškova; nisu dostupni kvalitetni podaci, što otežava planiranje; opća javna svijest o sektoru je izuzetno niska; čak i institucionalni akteri imaju pogrešno razumijevanje sektora, kao što je vjerovanje da će više opreme riješiti većinu problema ili da je sektor veoma profitabilan.

BiH ima određene težnje za budućnost i iskazala je političkoopredjeljenje da se pridruži EU. Kao i u slučaju drugih novih članica EU, BiH će morati postepeno ispunjavati visoke okolišne i sektorske ciljeve. BiH se priprema za razvoj naprednijih inicijativa u vezi sa odvojenim prikupljanjem i tretmanom, u sklopu EU okvira za okoliš. Ova studija je izrađena u sklopu partnerskog projekta Svjetske banke (SB) – SIDA-e za pomoć BiH u unapređenju sektora otpada, sa ciljem analize POPR sistema u Federaciji, RS i Brčko Distriktu i pružanja preporuka na visokom nivou zasnovanim na naučenim lekcijama i iskustvima iz EU, a naročito novih zemalja članica.

Tokom pripreme ove studije, informacije su pribavljene tokom dvije terenske posjete i razgovore sa nadležnim entitetskim organima zaduženim za upravljanje otpadom, fondovima za zaštitu okoliša, operaterima sistema za upravljanje ambalažnim i EE otpadom, preduzećima koja se bave upravljanjem otpadom, predstavnicima lokalnih organa vlasti i NVO. Pored toga, korištena su analiza i preporuke koje su date u izvještaju pod nazivom "*Analiza sektora upravljanja čvrstim otpadom i preporuke o sektorskim reformama i investicijama*" izrađenom u okviru projekata koje je finansirala SIDA, strategijama upravljanja otpadom na nivou države, entiteta i Brčko Distrikta, EU izvještaja i regionalnih studija.

U Poglavlju 2 je dat kratak pregled institucionalnih odgovornosti u pogledu zaštite okoliša na državnim nivou. Poglavlja 3 do 5 Studije predstavljaju analizu postojećeg stanja upravljanja komunalnim otpadom u Federaciji, RS i Brčko Distriktu sa posebnim osvrtom na upravljanje ambalažnim otpadom i EE otpadom. Analizirani su: zakonski okvir koji reguliše postojeće POPR sisteme, uključujući pravne instrumente i definicije; institucionalno uređenje i međusobne veze, odnosno uloge različitih aktera, kao i njihove odnose (kao što su ministarstva, općine, kantoni u Federaciji, operateri sistema/šeme usklađenosti, preduzeća/obavezni subjekti itd.); raspodjela finansijskih odgovornosti za kapitalne investicije, aktivnosti, informisanje/podizanje svijesti u

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

zajednici, kontrolu i izvršenje itd.; postojeći zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem; procedure registracije, procedure izvještavanja, verifikacije, monitoringa i izvršenja; godišnji ciljevi iskorištenje i reciklažu otpada; postojeća industrija reciklaže.

Poglavlje 6 predstavlja pregled iskustava i praksi EU zemalja u primjeni produžene odgovornosti proizvođača za različite tokove materijala.

Poglavlje 7 predstavlja analizu različitih alternativa koje treba razmotriti za dalju implementaciju u BiH, a na osnovu analize postojeće situacije, kao i pitanja koja treba riješiti i prakse u drugim zemljama. Prednosti i slabosti predstavljenih alternativa analizirane su u pogledu moguće implementacije.

Poglavlje 8 predstavlja skup preporuka za promjene/poboljšanja, koje pokrivaju različite pravne, institucionalne i finansijske aspekte POPR sistema.

Projektni tim se nada da će ova studija doprinijeti boljem razumijevanju trenutnih uslova u BiH i potrebnih koraka u oblasti produžene odgovornosti proizvođača kako bi se izbjegla razočarenja koje su doživjela druge zemlje pod sličnim okolnostima i kako bi se unaprijedio sektor u skladu sa pravnim EU *acquis* na okolišno i finansijski održiv način.

2 INSTITUCIONALNO UREĐENJE NA DRŽAVNOM NIVOU U POGLEDU ZAŠTITE OKOLIŠA I UPRAVLJANJA OTPADOM

U skladu s Općim mirovnim sporazumom za BiH, potpisanim u Dejtonu 21. novembra 1995., Bosna i Hercegovina (BiH) se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) i Republike Srpske (RS). Na osnovu arbitražne odluke donesene 5. marta 1999., formiran je Brčko Distrikt (BD), kao treća zasebna administrativna jedinica, pod isključivim suverenitetom države.

Prema rezultatima popisa stanovništva, u FBiH je u 2013. godini živjelo 2.219.220 stanovnika.



Slika2-1: Administrativno uređenje BiH prema Dejtonskom mirovnim sporazumu

FBiH je administrativnom smislu podijeljen na 10 kantona koji su dalje podijeljeni na 79 općina. Svaki kanton ima svoju vladu i usvaja svoje zakone (koji su u skladu sa zakonodavstvom FBiH). Prosječna veličina općina je oko 28.000 stanovnika, u rasponu od 1.500 stanovnika (Trnovo) do 118.550 stanovnika (Novi Grad Sarajevo). Prema kriterijima OECD-ove tipologije, 61 od 79 općina smatra se ruralnim, sa prosječnom gustinom naseljenosti manjom od 150 stanovnika po km².

Entitetska vlada u FBiH je odgovorna za izradu i usvajanje svog zakonodavstva u oblasti zaštite okoliša, uključujući i zakonodavstvo koje reguliše upravljanje otpadom. Stoga, ne postoji krovno zakonodavstvo o otpadu na državnom nivou.

U FBiH je donesen niz zakona kojima se uređuje zaštita okoliša i prateći podzakonski akti kao što su pravilnici, uredbe i odluke.

Okvirni zahtjevi u vezi sa upravljanjem otpadom u FBiH su definisani sljedećim zakonima:

- Zakon o upravljanju otpadom (Službene novine FBiH, br. 33/03 i 71/09)
- Zakon o fondu za zaštitu okoliša Federacije BiH (Službene novine FBiH, br. 33/03).

Zakonodavstvo FBiH je u velikoj mjeri usaglašeno sa relevantnim EU direktivama u ovom sektoru.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Zahtjevi Okvirne direktive EU o otpadu² 2008/98/EZ djelimično su transponovani kroz Zakon o upravljanju otpadom (ZUO), kojim se uspostavlja opći okvir za sve aspekte upravljanja čvrstim otpadom u FBiH, a posebno:

- definisanje zajedničkih izraza (npr. otpad, proizvođač otpada, vlasnik otpada, itd.);
- uvođenje obaveze za vlasnike otpada da preduzmu adekvatne mjere za upravljanje svojim otpadom;
- podsticanje prevencije, ponovne upotrebe, reciklaže i povrata u skladu sa EU hijerarhijom upravljanja otpadom;
- uvođenje osnovnih principa za finansiranje aktivnosti upravljanja otpadom kao što je princip zagađivač plaća i produžena odgovornost proizvođača;
- definisanje zahtjeva u vezi sa planiranjem upravljanja otpadom;
- zahtjevi i procedure za pribavljanje dozvola za upravljanje otpadom za različite kategorije aktivnosti;
- definisanje odgovornosti vlasti i različitih aktera u upravljanju otpadom;
- definisanje zahtjeva u vezi sa glavnim funkcionalnim elementima sistema upravljanja otpadom (privremeno skladištenje, prikupljanje, transport, ponovna upotreba, reciklaža i/ili tretman i odlaganje);
- definisanje specifičnih zahtjeva za upravljanje opasnim otpadom;
- odredbe o prekograničnom prometu otpada;
- definisanje zahtjeva u vezi sa kontrolom aktivnosti upravljanja otpadom.

EU Lista otpada uvedena je Pravilnikom o kategorijama otpada sa listama (Službene novine FBiH, br. 9/05) i primjenjuje se u svrhu klasifikacije otpada.

Ključni podzakonski akti u vezi sa ambalažnim i EE otpadom uključuju:

- Pravilnik o izdavanju dozvole za aktivnosti male privrede u upravljanju otpadom (Službene novine FBiH, br. 9/05)
- Pravilnik o kategorijama otpada sa listama (Službene novine FBiH, br. 9/05)
- Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13)
- Pravilnik o potrebnim uvjetima za prenos obaveza sa proizvođača i prodavača na operatera sistema za prikupljanje otpada (Službene novine FBiH, br. 9/05)
- Pravilnik o upravljanju otpadom od električnih i elektronskih proizvoda (Službene novine FBiH, br. 87/12, 107/14)
- Pravilnik o karakteristikama, sadržaju i postupku obavještanja o važnim karakteristikama proizvoda i ambalaže od strane proizvođača (Službene novine FBiH, br. 6/08)
- Pravilnik o prekograničnom prometu otpada (Službene novine FBiH, br. 7/11)
- Uredba o selektivnom prikupljanju, pakovanju i označavanju otpada (Službene novine FBiH, br. 38/06)
- Uredba o obavezi dostavljanja godišnjeg izvještaja o ispunjenju uvjeta iz dozvole za upravljanje otpadom (Službene novine FBiH, br. 31/06)

Kao i zakonodavstvo, tako se i strateški dokumenti koji se odnose na zaštitu okoliša i upravljanje otpadom pripremaju na entitetskom nivou. Ključni strateški i planski dokumenti u vezi sa upravljanjem otpadom u FBiH su:

² Direktiva 2008/98/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 19.11.2008. o otpadu

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Federalna strategija zaštite okoliša za period 2008-2018.,a koja sadrži i Federalnu strategiju upravljanja otpadom (FSUO) kao svoj sastavni dio
- Federalni plan upravljanja otpadom 2012-2017. (FPUO)

Kantoni u FBiH pripremaju svoje strateške dokumente o upravljanju otpadom u sklopu svojih zakonskih obaveza koje proizlaze iz Zakona o upravljanju otpadom.

U nastavku je data kratka analiza ključnih odredbi zakonodavstva i planskih dokumenata FBiH a u vezi sa produženom odgovornošću proizvođača za ambalažni i EE otpad.

2.1.1 Zakon o upravljanju otpadom (ZUO)

Članovi 16., 17.i 18.ZUOdefinišu princip produžene odgovornosti proizvođača, a naročito:

- Obaveze u vezi sa dizajnom proizvoda kojim se stimuliše prevencija nastanka otpada, ponovno korištenje i povrat
- Ograničenja u korištenju materijala i opasnih supstanci u proizvodima iznad graničnih vrijednosti utvrđenih posebnim propisima
- Odgovornost da se otpad preuzme, odvojeno prikuplja i na siguran način ponovo koristi i/ili odlaže
- Obavješćavanje potrošača o važnim karakteristikama proizvoda i ambalaže sa aspekta upravljanja otpadom

Proizvođač i prodavač mogu prenijeti svoje obaveze na operatera sistema za prikupljanje otpada putem posebnog sporazuma. Uvjeti za prenošenje obaveza su utvrđeni provedbenim propisom.

Član 21. ZUOpropisuje mogućnost da prodavači proizvoda i usluga vrate proizvode ili ambalažu na kraju životnog ciklusa istih i isporuče ih proizvođaču ili operateru koji je ovlašten za pružanje usluga upravljanja otpadom, ako je to utvrđeno posebnim propisom.

Prema članu 12.ZUO, za obavljanje aktivnosti tretmana otpada i njegovog odlaganja potrebno je da operater sistema pribavi dozvolu.Zahtjev za dobijanje dozvole mora sadržavati sljedeće (član 13.,stav 1.):

- podatke o podnosiocu zahtjeva i operateru (kada se radi o različitim licima);
- opis vrste i ukupne količine otpada-ulazak i izlazak;
- opis očekivanih utjecaja na okoliš;
- predloženi ili stvarni kapacitet postrojenja ili lokacije;
- opis postrojenja ili lokacije, uključujući karakteristike okoliša;
- predloženi/postojeći tretman;
- predložene/postojeće metode za sprečavanje i smanjenje zagađivanja;
- predložene/postojeće aktivnosti, praćenje i plan kontrole;
- predloženi plan za aktivnosti zatvaranja i postupke nakon zatvaranja;
- finansijske i druge garancije od strane podnosioca zahtjeva.

Propisano je i pribavljanje dozvole zasistem prikupljanja otpada. Za pribavljanje dozvole se podnosi zahtjev koji, pored zahtjeva iz člana 13. ZUO, sadrži sljedeće (kako je propisanočlanom 23.ZUO):

- organizacionu strukturu sistema;
- geografsko područje sa kojeg se prikuplja otpad;
- vrste otpada koje se trebaju prikupiti;
- raspored prikupljanja;
- metode tretmana.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Dozvola mora da sadrži opis i glavne elemente sistema za prikupljanje, vrstu i količinu otpada, geografsko područje koje ovaj sistem pokriva, finansije, raspored prikupljanja, dokumentaciju o protoku otpada.

Dozvola se izdaje na period od pet godina i može se produžiti za isti vremenski period ukoliko se ne promijene uvjeti pod kojim je dozvola izdata.

U članu 13., stav 2., propisano jeda se neće izdati dozvola za obavljanje aktivnosti tretmana otpada i njegovog odlaganja ako:

- projekt nije u skladu sa pravnim, okolišnim i zdravstvenim zahtjevima;
- nema tehničkih eksperata za upravljanje postrojenjima ili lokacijom;
- nije osiguran tehnički i profesionalni razvoj i obuka osoblja;
- nisu poduzete neophodne mjere sprečavanja nesreća i ograničenje njihovih posljedica;
- nije osigurana odgovarajuća finansijska ili druga garancija,
- projekt nije u skladu sa odgovarajućim planom (planovima) za upravljanje otpadom.

Pored gore pobrojanih razloga, dozvola se neće izdati ako nije osiguran:

- dovoljan broj i raspored mjesta za prikupljanje;
- ispunjavanje ciljeva utvrđenih posebnim propisom;
- okolišno prihvatljivo upravljanje otpadom.

Troškovi uspostavljenog sistema za prikupljanje otpada podliježu kontroli nadležnog organa za nadzor tržišta.

Selektivno prikupljanje, pakovanje i označavanje otpada uređeno je posebnim propisima³.

Lokacije za selektivno prikupljanje otpada se smatraju dijelom poslova javnih usluga (član 26.) koji se uređuju kantonalnim propisima.

Takva formulacija je prilično uopćena i ne precizira zahtjeve u vezi sa vrstom i obimom usluga.

Poslove javnih usluga vrši operater za upravljanje otpadom koji dobije posao putem tendera. Tender se može raspisati za sve aktivnosti upravljanja otpadom ili samo za jednu ili više aktivnosti upravljanja otpadom.

Iako je ZUO općenito usklađen sa osnovnim principima definisanim u EU zakonodavstvu, postoje ozbiljni nedostaci i nedosljednosti u vezi sa sljedećim:

- ZUO formalno dozvoljava da proizvođač ili distributer uspostave sistem prikupljanja. Međutim, odgovornosti u slučaju samostalnog ispunjenja obavezanisu precizno definisane.
- Uslovi i postupci za pribavljanje dozvole za operatera sistema prikupljanja nisu dobro definisani i omogućavaju subjektivno tumačenje. Slučajevi i postupci za poništenje, reviziju, obnovu i produženje dozvole nisu uopće definisani.
- Zbog specifičnih aktivnosti, dozvola za operatera sistema se ne smije miješati sa dozvolama za prikupljanje, tretman i odlaganje otpada.

³Uredbom o selektivnom prikupljanju, pakovanju i označavanju otpada (Službene novine FBiH, br. 38/06) propisuju se mjere za selektivno prikupljanje, identificiranje, skladištenje, pakovanje i označavanje otpada prije odlaganja, transporta ili prenosa do drugog lica nadležnog za povrat komponenti ili odlaganje i to na način koji štiti ljudsko zdravlje, okolinu, podstiče povrat komponenti i ponovno korištenje otpada.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Odgovornosti operatera sistema prikupljanja kao i kantonalnih i općinskih vlasti nisu dobro definisane.
- Finansijske odgovornosti za uspostavljanje sistema za selektivno prikupljanje, tretman i odlaganje nisu definisane.
- Uloga Fonda za zaštitu okoliša u razvoju sistema selektivnog prikupljanja i recikliranja nije specificirana.
- Nisu utvrđeni ciljevi za reciklažu otpada iz domaćinstava i sličnog otpada barem za papir i karton, plastiku, staklo i metale⁴.

2.1.2 Specifični zahtjevi za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom

Odredbe EU Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu su djelimično transponirani u FBiH zakonodavstvokroz ZUO i Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13) kojim se transponiraju član 3, član 4.1, član 6.1.a, član 6.1.b, član 6.1.c, član 6.1.d, član 6.1.e, član 7.1, član 11, član 12.1 i 12.2, član 13, član 14 i član 15 Direktive. Pravilnikom o karakteristikama, sadržaju i postupku obavještanja o važnim karakteristikama proizvoda i ambalaže od strane proizvođača (Službene novine FBiH, br. 6/08) se transponira član 3 (definicija 1) i član 8.3 odgovarajućim oznakama na vlastitoj površini ambalaže ili na naljepnici.

Pravilnik o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (PAAO) propisuje pravila upravljanja ambalažom u proizvodnji, prometu i upotrebi ambalaže i pravila postupanja i druge uslove prikupljanja, ponovnog korištenja, obnove i odlaganja, u skladu sa prioritetima i osnovnim načelima Zakona o upravljanju otpadom.

Odredbe Pravilnika se ne odnose na povratnu ambalažu (član 1). Ovo nije pravilan pristup s obzirom na to da se količine povratne ambalaže također uzimaju u obzir prilikom definisanja ciljeva za iskorištenje i reciklažu. Ipak, podaci o povratnoj ambalaži su uključeni u obrasce za izvještavanje koje popunjavaju obaveznici sistema.

Prema članu 12. PAAO, proizvođači, uvoznici, punioci, pakeri, distributeri i krajnji snabdjevači moraju organizirati posebno mjesto za preuzimanje, prikupljanje, sortiranje i privremeno čuvanje ambalažnog otpada koji je preuzet ili je nastao u njihovoj djelatnosti ako količina u toku kalendarske godine takvog ambalažnog otpada premašuje:

- 80 tona za papir i karton
- 300 tona za staklo
- 100 tona za metale ili
- 30 tona za plastiku

Definisane granične količine su veoma niske i takva odredba dovodi do nesporazuma. Odvojeno prikupljanje u prostorijama preduzeća, komercijalnih i administrativnih lokacija je obavezno čak i za značajno manje količine, i u svakom slučaju, na lokacijama gdje je uspostavljen sistem selektivnog prikupljanja reciklabilnog otpada/ambalaže na datom području.

Proizvođači, uvoznici, punioci, pakeri, distributeri i snabdjevači suobavezni da se priključe u sistem upravljanja ambalažnim otpadom i odgovorni su za postizanje propisanih ciljeva (član 13., stav 1 PAAO). Odgovornost je razvodnjena između nekoliko učesnika u lancu snabdjevanja. Isključiva odgovornost za postizanje ciljeva se treba dodijeliti jednom subjektu, a to je obično proizvođač

⁴Ciljevi za reciklažu otpada iz domaćinstava i sličnog otpada koji su postavljeni Okvirnom direktivom EU o otpadu se razlikuju od ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada.

(paker, punilac)/uvoznik pakovanog proizvoda. To je prvi subjekt koji stavlja pakovani proizvod na tržište. Odgovornost proizvođača ambalažnog materijala, distributera i drugih aktera se treba zasebno definisati.

Članom 13., stav 2. dozvoljavase proizvođačima, uvoznicima, puniocima, pakerima, distributerima i snabdjevačimada prenesu svoje obavezeditrečno na operatera sistema upravljanja ambalažnim otpadom. U slučaju neprenošenja obavezana operatera sistema, uvoznik, punilac, paker, distributer i krajnji snabdjevač uplaćuju propisane naknade u Fond. Ovakve odredbe praktično isključuju mogućnost da obaveznici sistema individualno organizuju povrat ambalažnog otpada i postizanje ciljeva za iskorištenje i reciklažu.

Potrebno je istaknuti da ova odredba ne izjednačava ulogu operatera sistema i Fonda za zaštitu okoliša. Davanje mogućnosti obaveznim kompanijama da biraju između plaćanja naknada operateru sistema ili Fondu nije preporučljiv pristup jer se njihovo funkcionisanje sasvim razlikuje:

- Ne postoje jasne odgovornosti Fonda u pogledu postizanja ciljeva reciklaže i iskorištenja.
- Ne postoji ugovor između Fonda i obaveznika sistema.
- Aktivnosti Fonda ne podliježu pribavljanju dozvola ili drugog oblika kontrole kao što je predviđeno za operatera sistema.
- Fond ima neke funkcije kontrole nad operaterom sistema.

Plaćanje naknada/poreza Fondu na proizvode za ambalažu stavljenju na tržište ne može se smatrati alternativom ispunjavanju obaveza i nastavit će se sprovoditi kao kaznena mjera.

Organi vlasti u FBiH trebaju odlučiti da li da uspostave POPR šemu kojom upravljajuobaveznici sistema ili da entitetske vlasti preuzmu odgovornost za postizanje ciljeva kroz poreski sistem koji organizuje Fond. Oba sistema ne mogu funkcionisati paralelno.

Ova temajedetaljnije obrađena u poglavlju 5.1.1.

Član15. PAAOdefiniše operatera sistema kao “*pravno lice, ovlašteno od strane ministarstva, koje se bavi aktivnostima upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom*”.

Primarni cilj operatera sistema je ispunjavanje zakonskih zahtjeva propisanih PAAO-om.

Pravilnik propisuje da je operater sistema neprofitan i dasav svoj profit ulaže u izgradnju infrastrukture za upravljanje ambalažnim otpadom. Pravilnik također propisuje da potencijalni osnivači operateramoraju bitipravna lica koja obavljaju svoju poslovnu aktivnost stavljanjem u promet ambalaže ili proizvoda u ambalaži na teritoriji države. Naknade koje će odrediti operater sistema za ugovorene obaveznike sistema trebaju biti jednake za osnivače i ugovorene obaveznike sistema. Operater sistema ne može imati svoju vlastitu infrastrukturu za upravljanje otpadom.

Član 15. PAAO utvrđuje dodatne dokumentekoji prate zahtjev za izdavanje dozvolekoji podnosi operater sistema. Ovi dokumenti su specifični za ambalažni otpad i uključuju:

- ugovore sa najmanje 30 subjekata koji na tržište stavljaaju najmanje 30 000 t ambalaže na godišnjem nivou
- predugovore sa ovlaštenim prikupljačima iz svih kantona, odnosno reciklažerima za sve vrste ambalažnih materijala (plastika, papir, karton, metal, staklo, drvo, višeslojni materijali);
- plan upravljanja ambalažnim otpadom;
- statut operatera sistema;
- dokaz o vlasništvu poslovnog prostora ili ugovor o zakupu poslovnog prostora;
- ovjerene kopije diploma o visokoj stručnoj spremi za kadrove;

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- dokaz o prijavi zaposlenih u Federalnom zavodu za mirovinsko/ penzijsko i invalidsko osiguranje i zdravstveno osiguranje;
- druge dokaze po zahtjevu.

Plan upravljanja otpadom koji priprema operater sistema je sastavni dio zahtjeva za izdavanje dozvole i sadrži sljedeće informacije:

- vrste ambalaže kojom se upravlja,
- način i frekvenciju preuzimanja ambalažnog otpada od krajnjeg korisnika;
- vrsti i kapacitetu opreme, postrojenja i uređaja za prikupljanje, privremeno skladištenje, razvrstavanje ili drugim aktivnostima kojima se obezbjeđuje ponovna upotreba, obnova i odlaganje ambalažnog otpada;
- predviđenu ukupnu masu ambalažnog otpada koji treba prikupiti u toku godine i masu ambalažnih sirovina koje je neophodno reciklirati, u skladu sa nacionalnim ciljevima;
- metode i proizvođače koji obezbjeđuju ponovnu upotrebu, obnovu i odlaganje prikupljenog ambalažnog otpada;
- predviđene količine prerađenog ambalažnog otpada, kao i količine pojedinih recikliranih materijala u skladu sa nacionalnim ciljevima.

Dozvolu operateru sistema izdaje Ministarstvo na period od pet godina. Dozvola se može produžiti za isti vremenski period ukoliko se ne promijene uvjeti pod kojim je dozvola izdata.

Dozvola sadrži informacije o vrsti ambalažnog otpada koji treba prikupiti, količinu ambalažnog otpada koji treba prikupiti i iskoristiti, količinu sirovina u ambalažnom otpadu koji je namijenjen za recikliranje, izraženo procentualno.

Ministarstvo može svojim rješenjem poništiti dozvolu operateru sistema ako utvrdi da operater (član 18:):

- ne upravlja ambalažnim otpadom u skladu s propisima.
- ne dostavlja godišnji izvještaj o ambalaži i ambalažnom otpadu u skladu s Pravilnikom.
- ne ispunjava ciljeve.
- ne dostavi dokaze o tačnosti podataka navedenih u izvještaju.
- ako broj subjekata koji imaju potpisan ugovor sa operaterom sistema padne ispod 30 ili ako godišnja količina ambalaže sa kojom upravlja operater sistema padne ispod 30.000 tona ili se promijeni bilo koji od uslova propisanih članom 17. na osnovu kojeg je izdata dozvola.

Spisak informacija potrebnih za pribavljanje dozvole i sadržaj dozvole je potrebno revidirati, i ukoliko je moguće odrediti precizniji i detaljniji zahtjevi i formulacije. Potrebno je revidirati i uvjete za produženje, reviziju i ukidanje dozvola.

Operater sistema je obavezan pripremati Godišnje izvještaje do 31. marta naredne godine (član 21.). Izvještaji se dostavljaju Ministarstvu i Fondu. Izvještaj se priprema obrascu iz Priloga 2 PAAO i sadrži sljedeće podatke:

- količinu ambalaže koju su subjekte uključeni u sistem upravljanja ambalažnim otpadom stavili na tržište.
- ukupnu količinu ambalažnog otpada, preuzetog na skladištima prikupljača i/ili od krajnjih korisnika.
- količinu i vrste obnovljenog, recikliranog ili odloženog ambalažnog otpada, za svaki metod iskorištavanja ili odlaganja posebno.

Obaveza izvještavanja odnosi se i na subjekte koji ne ispunjavaju svoje obaveze preko operatera sistema i takvi subjekti su dužni samostalno izvještavati Federalno ministarstvo i Fond.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Na osnovu dostavljenih izvještaja, Fond donosi rješenja o plaćanju naknada i vodi evidenciju svih obaveznika sistema.

Svi obaveznici sistema plaćaju evidentirajuću naknadu u iznosu 0,002 KM po kilogramu ambalaže Fondu za administrativne troškove provođenja PAAO. Operater sistema plaća evidentirajuću naknadu za sve svoje obaveznike.

Prema članu 23., proizvođač ambalažnog materijala, uvoznik, punilac, paker, distributer i krajnji snabdjevač koji ambalažu ili upakirani proizvod stavljaju u promet na teritoriji Federacije BiH plaćaju naknadu⁵:

- Naknada se određuje prema vrsti, količini, sastavu i namjeni ambalaže, materijalu od kojeg je ambalaža izrađena kao i u odnosu na utvrđene ciljeve (ciljevi za iskorištenje i reciklažu).
- Naknade se uplaćuju u Fond za zaštitu okoliša FBiH.
- Naknade se namjenski troše za upravljanje ambalažnim otpadom.
- Fond za zaštitu okoliša FBiH planira namjenski utrošak sredstava planom na godišnjem nivou u saglasnosti sa Federalnim ministarstvom okoliša i turizma.
- Oslobođanje od plaćanja naknade reguliše se rješenjem Fonda za zaštitu okoliša FBiH prema operateru sistema, a ostvaruje se za ispunjenje ciljeva upravljanja ambalažnim otpadom (član 24.PAAO).

Nije veoma jasan mehanizam za obračunavanje naknada koje plaćaju subjekti koji ne dostave potpisani ugovor sa operaterom sistema. Pod pretpostavkom da takvi subjekti moraju plaćati naknadu za cjelokupnu količinu ambalaže koja je stavljena na tržište, iznos maksimalne naknade po toni različitih ambalažnih materijala je jednak umnošku koeficijenta naknade za dati materijal u odnosu na opće ciljeve za iskorištenje i reciklažu koji su određeni za datu godinu.

Tabela2-1: Procjena naknada po toni ambalaže koja je stavljena u promet na tržištu FBiH, 2016.

Materijal	Koeficijent naknade (Prilog III, PAAO) KM/kg	Ciljevi za iskorištenje i reciklažu (2016-2021.)	Maksimalna naknadapreračunata po toni različitih materijalaKM/tona
Staklo	0,40	35%	140
Metal	0,30	35%	105
Papir i karton	0,40	35%	140
Plastika	0,60	35%	210
Drvo	0,25	35%	87,50
Višeslojni i ostali materijal	0,60	35%	210

⁵ Prvobitno su se naknade obračunavale kao kazna za neispunjenje općih i specifičnih ciljeva za reciklažu i iskorištenje. Naknada se računala množenjem koeficijenta sa razlikom između ciljnih količina i stvarno iskorištenih/recikliranih količina. Sličan mehanizam obračuna naknada se trenutno primjenjuje u RS.

Mehanizam obračuna naknada je promijenjen usvajanjem izmjena i dopuna Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom 5. aprila 2013. godine.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

U pogledu obračunavanja naknada i mehanizma plaćanja, može se zapaziti sljedeće:

- Postupci za obračunavanje i plaćanje naknada nisu dobro definisani Pravilnikom.
- Ne postoje uslovi niti smjernice o tome kako će obaveznici sistema mjeriti i bilježiti količine ambalaže.
- Teže je pratiti sprovedbu obaveze godišnjeg plaćanja naknade u odnosu na mjesečno plaćanje.
- Ne postoji formalni zahtjev da se naknade uračunaju u troškove prodatih proizvoda.
- Nije jasno na kojoj osnovi su izračunati i definisani iznosi koeficijenata naknade za različite ambalažne materijale. Očekivalo bi se da jedinični troškovi za odvojeno prikupljanje i sortiranje papirne i kartonske ambalaže budu znatno niži nego za plastiku i druge materijale.
- Razlike u maksimalnim procjenama naknada po toni za različite materijale nisu značajne i ne odgovaraju različitim troškovima odvojenog prikupljanja različitih materijala (tj. očekuju se unakrsne subvencije između različitih ambalažnih materijala).
-

Iako postoji formalni uslov da se sredstva prikupljena po osnovu naknade za ambalažu troše na upravljanje ambalažnim otpadom, nema jasnih pravila kako će se trošenje organizovati:

- Finansiranje opreme i infrastrukture za odvojeno prikupljanje kao što su kontejneri i vozila za prikupljanje
- Finansiranje operativnih troškova za odvojeno prikupljanje i sortiranje
- Plaćanje po toni odvojeno prikupljenog ambalažnog otpada
- Podjela troškova u slučaju da se isti objekti koriste za prikupljanje neambalažnih materijala (npr. papir za štampanje)
- Kako garantovati da se utrošenim sredstvima ne subvencionišu druge općinske aktivnosti
- Nabavka usluga
- Finansiranje infrastrukture za reciklažu

Prema članu 26., nadzor nad primjenom Pravilnika provode inspektori zaštite okoliša i tržišni inspektori Federalne uprave za inspekcijske poslove.

Vlada FBiH je svojom odlukom uspostavila Koordinaciono tijelo za praćenje implementacije PAAO. Po jedan predstavnik izsljedećih institucija učestvuje u radu Koordinacionog tijela⁶:

- Fond za zaštitu okoliša FBiH
- Federalna uprava za inspekcijske poslove
- Operateri sistema koji imaju dozvolu Federalnog ministarstva okoliša i turizma
- Federalno ministarstvo okoliša i turizma.

Međuentitetsko tijelo za okoliš prati stanje upravljanja ambalažnim otpadom u sistemu upravljanja ambalažnim otpadom, koordinira aktivnosti između entiteta i Distrikta Brčko i objedinjava izvještaje o količinama ambalaže koja je stavljena na tržište Bosne i Hercegovine (član 22.PAAO).

Pored gore navedenih komentara, utvrđeni su sljedeći ključni nedostaci u podzakonskom aktu kojim se reguliše ambalažni otpad:

- Ne postoje odredbe o kantonalnim ili općinskim upravama i njihovim obavezama u pogledu upravljanja ambalažnim otpadom.

⁶ Odluka o uspostavi Koordinacionog tijela za praćenje implementacije Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 45/13)

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Ne postoji precizna raspodjela odgovornosti za organizovanje odvojenog prikupljanja i recikliranja u slučaju da na tržištu djeluje više od jednog operatersistema.
- U Pravilniku praktično ne postoje kaznene odredbe, s obzirom da uopćeno pozivanje na članove 52. i 53. ZUO čini prekršaje nejasnim, teško dokazivim i teško sprovedivim.
- Obrazac za godišnji izvještaj o ambalaži i ambalažnom otpadu iz Priloga II je značajno poboljšan u izmjenama i dopunama PAAO. Uprkos tome, preporučuje se da obrazac sadrži dodatne informacije o:
 - vrsti ambalaže: primarna, sekundarna, transportna
 - specifičnim materijalima – naprimjer, PET, LDPE, PP, itd., a ne uopćenim kategorijama (plastika)
 - kartonske kutije za piće definisati kao zasebnu kategoriju, a ne uključiti ih u opću kategoriju kompozitne ambalaže.
- Godišnji izvještaj ne podliježe reviziji od strane nezavisnog revizora.
- Operater sistema treba bitizakonski odgovoran za pružanje informacija o količinama i vrsti ambalaže koja se stavlja na tržište u ime obaveznika sistema.

2.1.3 Specifični zahtjevi za upravljanje otpadom od električnih i elektronskih proizvoda

Direktivabr. 2002/96/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 27.01.2003. o otpadnoj električnoj i elektroničkoj opremi (Direktiva o EE otpadu), izmijenjena Direktivom br. 2003/108/EZ, 2008/34/EZ i 2008/112/EZ, djelimično je transponovana kroz Zakon o upravljanju otpadom (Službene novine FBiH, br. 33/03, 72/09) i Pravilnik o upravljanju otpadom od električnih i elektronskih proizvoda (Službene novine FBiH, br. 87/12, 107/14).

Pravilnik o EE otpadu sadrži precizne i detaljne odredbe o:

- razredima i podrazredima opreme
- obavještavanju krajnjih korisnika o upravljanju otpadnom opremom, uključujući o prednostima njene ponovne upotrebe i reciklaže i o načinu prikupljanja takvog otpada
- obavještavanju svih distributera u distribucijskom lancu, a prvenstveno prodavca, o njihovoj obavezi da preuzmu EE otpad od krajnjih korisnika bez naknade
- ciljevima za prikupljanje otpadne opreme
- ciljevima za povrat, ponovno korištenje i reciklažu po kategoriji otpadne opreme, izraženo procentualno u odnosu na količinu prikupljenog otpada
- odgovornostima operatera sistema
- obavezama proizvođača i uvoznika opreme, kao i operatera sistema u vezi s dokumentovanjem i izvještavanjem
- postupcima za izdavanje dozvola operateru sistema
- nadoknadi troškova prikupljanja od strane JKP
- uslovima za prikupljanje, transport, tretman i obradu EE otpada
- plaćanju naknada za opremu koja se stavlja na tržište FBiH
- kontroli i nadzoru.

Ciljevi za prikupljanje EE otpada utvrđeni su procentualno u odnosu na količinu opreme koja se stavlja na tržište FBiH tokom kalendarske godine. Ovakav pristup se razlikuje od prakse u drugim zemljama u kojima se ciljevi za prikupljanje utvrđuju po glavi stanovnika ili na osnovu prosječne količine opreme za nekoliko prethodnih godina.

Ciljevi za prikupljanje se odnose na ukupnu količinu EE otpada i nisu navedeni specifični ciljevi za različite kategorije opreme. U takvoj situaciji, operateri sistema neće biti zainteresovani da uložne značajne napore i resurse za prikupljanje određenih kategorija opasnog otpada koji se teško prikupljaju i uključuju visoke troškove obrade, povrata ili odlaganja.

Operater sistema upravljanja EE otpadom

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Operater sistema je pravno lice, ovlašteno od strane ministarstva, koje se bavi aktivnostima upravljanja EE otpadom.
- Operater sistema ima primarni cilj ispunjavanje zakonskih uvjeta propisanih Pravilnikom o EE otpadu.
- Vlasnici operatera sistema moraju biti proizvođači ili uvoznici, koji stavljaju u promet opremu na teritoriji države i koji su prenijeli obavezu upravljanja i zbrinjavanja otpadnom opremom na operatera sistema. Minimalna količina električnih i elektronskih uređaja koje vlasnici operatera sistema stavljaju na tržište FBiH mora premašivati 5.000 tona.
- Osnivački kapital operatera sistema mora biti u visini najmanje 750.000 KM u novcu.
- Operater sistema svoje poslovne aktivnosti vrši po principu neprofitnosti, koji je jasno definisan u statutu operatera.

Operater sistema je dužan, o svom trošku, da:

- preuzima otpadnu opremu od distributera i komunalnih preduzeća, redovno i onoliko često koliko je to neophodno,
- prevozi do postrojenja za obradu otpadnu opremu koja je preuzeta od krajnjeg korisnika, distributera i komunalnih preduzeća,
- prethodno obradi otpadnu opremu u postrojenju za obradu prije njene prerade ili odstranjivanja i
- obezbjeđuje njenu dalju preradu ili odstranjivanje u skladu sa zahtjevima iz Pravilnika o EE otpadu.

Komunalna preduzeća su dužna da predaju EE opremu iz domaćinstava prikupljačima koje ovlasti operater sistem, bez postavljanja zahtjeva za isplatu moguće vrijednosti sastavnih dijelova materijala ili materija u otpadnoj opremi koji bi se mogli ponovo koristiti ili reciklirati. Operater sistema je dužan nadoknaditi JKP sljedeće troškove upravljanja otpadnom opremom: troškove postavljanja i održavanja objekata i opreme za privremeno skladištenje EE otpada i troškove inicijalne pripreme EE otpada kao što su slaganje ili utovar i mjerenje otpadne opreme i slične radnje.

Operater sistema obezbjeđuje da ponovna upotreba cijele opreme ima prednost u odnosu na njenu preradu, prerada preuzete otpadne opreme prednost u odnosu na odstranjivanje, a pri preradi otpadne opreme ponovna upotreba sastavnih dijelova otpadne opreme i reciklaža materijala ima prednost od drugih načina prerade.

Izdavanje dozvole operateru sistema

Dozvolu za upravljanje otpadnom opremom izdaje ministarstvo operateru sistema na osnovu podnesenog zahtjeva za izdavanje dozvole.

Uz zahtjev za izdavanje dozvole, subjekti zainteresovani za dobijanje dozvole su dužni priložiti dokumentaciju kojom dokazuju svojosposobnost za uspostavu sistema upravljanja EE otpadom. U okviru iste dokumentacije, subjektu su dužni prikazati reprezentativan broj subjekata koji će biti uključeni u sistem.

Plan upravljanja otpadnom opremom koji se prilaže uz zahtjev za izdavanje dozvole treba da sadrži podatke o:

- vrsti proizvoda po razredima, odnosno podrazredima opreme za koje se obezbjeđuje preuzimanje, prikupljanje i obrada,
- predviđeni način i obim preuzimanja otpadne opreme od krajnjih korisnika i prikupljača,
- vrsti i kapacitetima opreme za privremeno skladištenje otpadne opreme kod prikupljača,

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- vrsti i kapacitetima opreme za privremeno skladištenje otpadne opreme u skladištima, prikupljačima, odnosno prevoznici otpadne opreme od krajnjih potrošača, distributera, komunalnih preduzeća i skladišta do postrojenja za obradu,
- vrsti i kapacitetima opreme u postrojenju za obradu otpadne opreme, lokaciji i načinu upravljanja tog postrojenja i nivou obrade otpadne opreme prije predaje na dalju preradu ili odstranjivanje,
- predviđenoj količini godišnje preuzete otpadne opreme, izraženoj u kg (tonama), na bazi podataka o godišnjoj količini opreme koja je stavljena na tržište,
- predviđenoj količini godišnje preuzete otpadne opreme iz domaćinstava,
- predviđenim postupcima i vršiocima dalje prerade ili odstranjivanja otpadne opreme, uključujući ponovnu upotrebu i recikliranje njenih sastavnih dijelova, ugrađenih materijala i opasnih materija,
- aktivnostima za obavještavanje krajnjih korisnika i distributera kao i razvijanja javne svijesti o postupcima prikupljanja i utjecajima na okoliš.

Prilažu se i model izračunavanja i visina troškova za prikupljanje EE otpada, predgovori sa upravljačima skladišta, prikupljačima, prevoznici, obrađivačima, prerađivačima i odstranjivačima kao i plan komunikacije.

Iz plana upravljanja otpadnom opremom mora se vidjeti da se otpadna oprema prerađuje u postrojenju zaobradu koje ispunjava tehničke zahtjeve propisane Pravilnikom.

Dozvola operateru sistema se izdajena period od pet godina i može se produžiti za isti vremenski period ukoliko se ne promijene uvjeti pod kojim je dozvola izdata.

Dozvola posebno sadrži: vrstu otpadne opreme koju treba sakupiti, količinu otpadne opreme koju treba sakupiti i iskoristiti, kao i način izvještavanja.

Dokumentovanje i izvještavanje

Operater sistema je dužan dostavljati tromjesečne izvještaje Ministarstvu i Fondu o svim proizvođačima i uvoznici koji su dio šeme. Cilj izvještavanja je poboljšanje efikasnosti u vezi sa uvođenjem novih članova u šemu kao i praćenje svih evidentiranih uvoznika EE uređaja u BiH.

Najkasnije do 31. marta tekuće godine, operater sistema je dužandostaviti u elektronskoj i pisanoj formi Ministarstvu i Fondu izvještajo upravljanju EE otpadom za proteklu kalendarsku godinu. Obrazac za izvještaj je dat u Prilogu 6 Pravilnika. Obrazac priprema Fond.

Godišnji izvještaj sadrži:

- spisak proizvođača i uvoznika koji su prenijeli odgovornost na operatera sistema,
- ukupnu količinu opreme stavljene na tržište, po razredima i po obaveznici sistema,
- ukupnu količinu otpadne opreme po razredima, odnosno podrazredima i po određenim vrstama proizvoda izraženim u kg (tonama), koja je preuzeta od krajnjih korisnika, distributera i komunalnih preduzeća,
- količini, izraženoj u kg i dijelu otpadne opreme koja je bila ponovo korištena ili reciklirana,
- količini izraženoj u kg i dijelu otpadne opreme koja je bila na drugi način prerađena, odvojeno po postupcima prerade,
- količini i dijelu otpadne opreme po razredima, odnosno podrazredima opreme koja je bila odstranjena,
- količini, izraženoj u kg i dijelovima odstranjenih sastavnih dijelova, ugrađenih materijala i opasnih materija,
- izvještaj o izvedenim aktivnostima komunikacije i podizanja javne svijesti,

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- dokaz o primijenjenim metodama za ponovnu upotrebu, preradu, tretman i odlaganje otpadne opreme i sastavnih dijelova takve opreme, uključujući količine istih evidentirane u skladu sa zahtjevima člana 9., tačka 10,
- izvještaj o troškovima upravljanja prikupljenom otpadnom opremom,
- izvještaj o ulaganjima u sistem upravljanja EE otpadom.

Na osnovu izvještaja, Fond vodi evidenciju o električnom i elektronskom otpadu.

Ne postoji formalna obaveza da se vrši revizija izvještaja operatera sistema od strane ovlaštenog revizora.

Ne postoji formalna obaveza za operatera sistema da dostavlja finansijske izvještaje.

Ne postoji formalna obaveza za registraciju proizvođača i uvoznika električne i elektronske opreme, niti uslov da samo registrovane kompanije mogu stavljati opremu na tržište FBiH.

Nadzor

Upravni nadzor nad primjenom Pravilnika provode inspekcijiska tijela zadužena za zaštitu okoliša.

Nadzor nad primjenom odredaba Pravilnika koje se odnose na stavljanje opreme u promet vrši Ministarstvo nadležno za trgovinu preko tržišnih inspektora. Podaci se ažuriraju kvartalno na zahtjev Fonda ili mjesečno na zahtjev operatera sistema.

Tehnički zahtjevi za postrojenja za obradu EE otpada su definisani u Prilogu 4 Pravilnika.

Ekonomski instrumenti

Svi uvoznici i proizvođači električne i elektronske opreme plaćaju opću naknadu u iznosu od 0,02 KM po kilogramu električne i elektronske opreme stavljene na tržište Fondu za zaštitu okoliša FBiH za administrativne troškove provođenja Pravilnika o EE otpadu.

Opća naknadase plaća polugodišnje.

Proizvođač i uvoznik obavezan je uplatiti naknadu prilikom stavljanja opreme prvi put na tržište BiH.

Proizvođač i uvoznik je u obavezi poslati Federalnom ministarstvu i Fondu obračun naknade i izvještaj o količini, masi i vrsti opreme stavljene na tržište na obrascu „obračun naknade“. Izvještaji obuhvataju period od šest mjeseci (pola godine).

Može se pretpostaviti da se obaveza dostavljanja izvještaja i plaćanja opće naknade može prenijeti na operatera sistema.

Proizvođač i uvoznik koji nisu prenijeli svoje obaveze na operatera sistema su dužni, uz opću naknadu, uplaćivati i naknadu za upravljanje EE otpadom Fondu za zaštitu okoliša. Naknade se namjenski troše za upravljanje električnim i elektronskim otpadom. Visina naknade za upravljanje otpadnom opremom je umnožak količine⁷ opreme stavljene na tržište teritorije u državi i koeficijentom naknade za određenu kategoriju opreme. Naknada za upravljanje EE otpadom je različita za različite kategorije opreme i varira od 0,3 KM/kg za velike aparate za domaćinstvo do 4,0 KM/kg za TV prijemnike i monitore.

⁷ Prvobitno je naknada bila utvrđena po jedinici opreme

Ukoliko operater sistema nije ispunio ciljeve za izvještajnu godinu, Fond mu svojim rješenjem određuje da uplati naknadu za upravljanje otpadnom opremom za neispunjene ciljeve prema stavovima 5. i 6. člana 11. Pravilnika.

2.1.4 Federalna strategija upravljanja otpadom

Federalna strategija upravljanja otpadom (FSUO) za period 2008-2018. je sastavni dio Federalne strategije zaštite okoliša, koja je izrađena u skladu s odredbama Zakona o zaštiti okoliša FBiH.

Strategijom se definišu glavni principi i strateški ciljevi (SC) za upravljanje otpadom u FBiH sa posebnim fokusom na:

- Usvajanje regionalnog pristupa u rješavanju problematike upravljanja komunalnim otpadom pri kojem općinske vlasti saraduju i udružuje se kako bi formirale grupe općina i geografske regije kroz koje će se na regionalnom principu pružati usluge upravljanja otpadom.
- Smanjenje rizika po okoliš i zdravlje ljudi i uspostava prioritetne infrastrukture za integrirano upravljanje otpadom (SC 7.1), sa operativnim ciljevima koji obuhvataju zatvaranje općinskih odlagališta i postepeni prelazak na regionalni koncept odlaganja;
- Smanjenje količine otpada za finalno odlaganje uz efikasnije korištenje resursa (SC 7.2.);
- Osiguranje provedbe sistema kroz pravni, institucionalni i ekonomski okvir (SC 7.3.);
- Osiguranje sistematskog praćenja parametara za ocjenu stanja okoliša (SC 7.4.).

Strateški ciljevi imaju svoje specifične operativne ciljeve (OC) kao eksplicitne i mjerljive promjene koje će se realizirati tokom implementacije mjera iz Strategije i doprinijeti postizanju cilja krovnog cilja i strateških ciljeva.

SC 7.1 postavlja kvantitativne ciljeve koji se odnose na organizovano prikupljanje komunalnog otpada, stvaranje uvjeta za sanitarno odlaganje i zatvaranje nelegalnih odlagališta, a SC 7.2 postavlja kvantitativne ciljeve koji se odnose na količine odvojeno prikupljenog komunalnog otpada, smanjenje količina odloženog biootpada kao i recikliranje i ponovno korištenje pojedinih vrsta otpada. Ciljevi za odvojeno prikupljanje i recikliranje ambalažnog otpada su prikazani u nastavku (Tabela 2-2).

Tabela 2-2: Ciljevi za odvojeno prikupljanje i recikliranje otpada

Operativni cilj	2011.	2014.	2018.
Uspostaviti sistem odvojenog prikupljanja otpada u svim općinama FBiH (% od ukupnog broja općina)	30	60	95
Prikupiti i reciklirati otpad od ambalaže (% od ukupno proizvedene količine)	8	20	30
Papir i karton	35	45	55
Staklo	4	10	40
Metal	55	60	65
Plastika	3	6	15
Uspostaviti regionalne centre za upravljanje otpadom u svim regijama - % od ukupnog planiranog broja	-	-	100

SC 7.2 također postavlja kvantitativne ciljeve koji se odnose na povećanje reciklaže i ponovnog korištenja pojedinih vrsta otpada kao što su stara vozila, stari akumulatori, EE otpad i stare gume. (Tabela 2-3).

Tabela 2-3: Ciljevi zapovećanje reciklaže i ponovnog korištenja pojedinih vrsta otpada

Operativni cilj	2011.	2014.	2018.
Povećati ukupni procent adekvatnog zbrinjavanja otpada reciklažom, odnosno povratom materijala ili energije			
EE otpad	20	30	70

Generalno, može se zaključiti da nijedna od gore navedenih mjera nije realizovana. Naučene lekcije se trebaju odražavati kroz buduće strategije i planove upravljanja otpadom, uvođenjem realnijih ciljeva zasnovanih na utjecaju na troškove, a na taj način i tarife.

FSUO također prepoznaje potrebu za poboljšanjem pravnog, institucionalnog i ekonomskog okvira usvajanjem neophodnih podzakonskih akata, uspostavljanjem informacionog sistema za upravljanje otpadom i određivanjem posebnih naknada za određene vrste otpada.

2.1.5 Federalni plan upravljanja otpadom 2012-2017.

Izrada Federalnog plana upravljanja otpadom (FPUO) je propisana članom 6. Zakona o upravljanju otpadom. FPUO je provedbeni dokument FSUO i pruža smjernice za upravljanje različitim vrstama otpada u FBiH, a krovni cilj FPUO je uspostava integralnog sistema upravljanja otpadom.

U skladu sa FSUO, integralni sistem upravljanja otpadom prati regionalni koncept, odnosno sistem se uspostavlja na području više općina koje se udružuju u regije (za prikupljanje, odvajanje i recikliranje otpada). Zakon o upravljanju otpadom ostavlja mogućnost izgradnje međuopćinskih (regionalnih) deponija, a konačna odluka o odabiru koncepta zavisi od odredbi kantonalnih planova upravljanja otpadom.

Zakonska je obaveza kantona da izrade kantonalne planove upravljanja otpadom koji predstavljaju instrumente kojima se trebaju složiti svi nadležni organi u općinama, a na osnovu kojih se planiraju aktivnosti i investicije u sektoru upravljanja otpadom. Do sada je pet kantona izradilo svoje planove upravljanja otpadom.

2.1.6 Zakonodavstvo na kantonalnom nivou

Članom 11. Zakona o upravljanju otpadom FBiH (Službene novine FBiH, broj 33/03 i 72/09) propisano je da su kantonalna ministarstva nadležna za upravljanje svim vrstama otpada i utvrđivanje lokacija za izgradnju infrastrukture za upravljanje otpadom. Kantonalna ministarstva također su odgovorna za izradu kantonalnih strategija i planova za upravljanje otpadom, izradu zakona i propisa u kantonalnoj nadležnosti, izdavanje dozvola za aktivnosti upravljanja otpadom i okolišnih dozvola za postrojenja za upravljanje otpadom i postrojenja ispod pragova propisanih Pravilnikom o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena utjecaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu. Nadalje, članom 2. je definisano da su kantonalna ministarstva odgovorna za izradu propisa o prikupljanju i tretmanu komunalnog otpada, kao i osnivanje i rad komunalnih preduzeća i obaveze općina u pružanju komunalnih usluga.

Na općinskom nivou, upravljanje komunalnim otpadom se uređuje donošenjem odluka o komunalnom redu kojim se utvrđuju prava i obaveze stanovnika, komunalnih službi i drugih aktera uključenih u održavanje komunalne higijene, javnog reda, održavanje javnih zelenih površina i javnih saobraćajnica, javne rasvjete, drugih općinskih objekata, kao i prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada.

2.2 Institucionalni okvir

FBiH se sastoji od deset kantona čija je nadležnost definisana Ustavom FBiH. Svaki kanton ima kantonalnu vlast koja usvaja svoje zakone (u skladu sa FBiH zakonodavstvom).

Prema članu 11. Zakona o upravljanju otpadom FBiH (Službene novine FBiH, broj 33/03 i 72/09), Federalno ministarstvo okoliša i turizma (FMOiT) je nadležno za poslove prekograničnog prometa otpada isveposlove upravljanja otpadom (uključujući postrojenja za tretman otpada) koji obuhvataju područje dva ili više kantona. FMOiT je odgovoran za izradustrategija, planova, zakona i propisa o upravljanju otpadomiz nadležnosti FBiH. Također, FMOiT izdaje okolišne dozvoleza postrojenja za upravljanje otpadom i druge objekteza koje je nadležan premaPravilniku o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena utjecaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu (Službene novine FBiH, broj 19/04). Ovi propisi zahtijevaju sprovođenje procjene utjecaja na okoliš prije izgradnje postrojenja i izdavanja okolišne dozvole.

Članom 11. Zakona je također propisano je da su kantonalna ministarstva nadležna za upravljanje svim vrstama otpada i utvrđivanje lokacija za izgradnju infrastrukture za upravljanje otpadom. Kantonalna ministarstva su odgovorna i za izradu kantonalnih strategija i planova za upravljanje otpadom, izradu zakona i propisa u kantonalnoj nadležnosti, izdavanje dozvola za aktivnosti upravljanja otpadom i okolišnih dozvola za postrojenja za upravljanje otpadom i postrojenja ispod pragova propisanih Pravilnikom o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena utjecaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu (Službene novine FBiH, broj 19/04).

U određenim aspektima, nadležnost je podijeljena između FMOiT i kantonalnih vlasti. Naprimjer, kantonalne vlasti su odgovorne za izdavanje većine dozvola za upravljanje otpadom, osim onih koji se izdaju za postrojenja i djelatnosti na području više kantona.

Pored odredbi Zakona o upravljanju otpadom, principi lokalne samouprave u FBiH su regulisani Zakonomo principima lokalne samouprave u FBiH (Službene novine FBiH, broj 49/06). Svaki kanton donosi svoj zakon o komunalnim djelatnostima kojim se utvrđuju komunalne djelatnosti, principi, obavljanje i finansiranje djelatnosti, kao i druga pitanja od značaja za uspješno obavljanje komunalnih djelatnosti u kantonima.Na osnovu ovih zakona, kantoni, gradovi i općine su obavezni da pružaju potrebne komunalne usluge (uključujući prikupljanje, tretman i odlaganje komunalnog otpada). Kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima također definišu koje komunalne djelatnosti se detaljnije regulišu općinskim propisima. Općine uređuju individualne komunalne usluge svojim propisima (općinske odluke o komunalnim djelatnostima kojima se utvrđuje komunalni red i pružanje komunalnih usluga). Spomenute usluge obuhvataju i prikupljanje i tretman/odlaganje komunalnog otpada.

Zakonima su utvrđeni nadležni organi za komunalne djelatnosti (kantonalne vlasti ili općine i gradovi), kao i subjekti koji mogu pružati komunalne usluge (uključujući i usluge upravljanja komunalnim otpadom).

Na općinskom nivou u FBiH, sistem javne uprave je često direktno uključen u upravljanje čvrstim otpadom. Općine su odgovorne za izradu planova upravljanja komunalnim otpadom i za organizaciju aktivnosti prikupljanja i odlaganja otpada. Usluge upravljanja otpadom obično pružaju javna komunalna preduzeća (koja su u potpunosti ili djelimično u državnom vlasništvu), ili, rjeđe, privatniposlovni subjektis kojima su općine sklopile ugovore. Komunalna preduzeća su finansijski odgovorna za svoje poslovanje - odnosno prikupljaju naknade od domaćinstava i plaćaju naknade operaterima deponija ako su dio šeme regionalne deponije. Općine u Kantonu Sarajevo predstavljaju izuzetak, s obzirom da Kantonalno javno komunalno preduzeće u Sarajevu prikuplja otpad, a takođeri upravlja deponijom.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Kao što je gore navedeno, zakonodavstvo o komunalnim djelatnostima se donosi na kantonalnom nivou, s obzirom da su komunalne djelatnosti u nadležnosti kantona i općina. Lokalne (općinske) vlasti su obavezne da izrađuju i predlažu razvojne programe, usvajaju i implementiraju lokalne planove upravljanja otpadom, regulišu i osiguravaju pružanje komunalnih usluga i njihov razvoj, organizuju upravljanje komunalnim otpadom i neopasnim otpadom na svojoj teritoriji, obezbjeđuju finansiranje poslova iz svoje nadležnosti, tepripremaju i vode postupke nabavki i zaključivanja ugovora za komunalne usluge.

Općinska odjeljenja za urbanizam i komunalne poslove odgovorna su za planiranje upravljanja otpadom. Putem ovihodjeljenja, općine angažuju komunalna preduzeća za obavljanje određenih zadataka u upravljanju otpadom na općinskom nivou (općina može osnovati javno komunalno preduzeće ili vršenje ovih poslova dodijeliti privatnim poslovnim subjektima).

2.2.1 Federalni nivo

Ključni institucionalni akteri uključuju Federalno ministarstvo okoliša i turizma (FMOiT), Fond za zaštitu okoliša FBiH (FZO), Federalnu upravu za inspeksijske poslove (FUZIP), Federalni zavod za statistiku, kantonalna ministarstva za zaštitu okoliša i općine. Svaki kanton u FBiH donosi svoj zakon o komunalnim djelatnostima. Ovim zakonima se utvrđuju principi, obavljanje i finansiranje djelatnosti komunalnih djelatnosti, kao i druga pitanja od značaja za uspješno obavljanje komunalnih djelatnosti u svakom kantonu. Na osnovu ovih zakona, kantoni, gradovi i općine su obavezni da pružaju potrebne komunalne usluge (uključujući prikupljanje, tretman i odlaganje komunalnog otpada). Općine svojim propisima regulišu individualne komunalne usluge. Općinskim odlukama o komunalnim djelatnostima se uređuje i osigurava kontinuirano pružanje komunalnih usluga. Spomenute usluge obuhvataju i prikupljanje i tretman/odlaganje komunalnog otpada.

U nastavku je dat kratki opis uloga i odgovornosti FMOIT-a, općina i drugih ključnih institucija.

Federalno ministarstvo okoliša i turizma (FMOiT)

Aktivnosti u vezi sa upravljanjem otpadom se prvenstveno obavljaju u Sektoru okoliša, Sektoru za okolišne dozvole i Sektoru za realiziranje projekata. U smislu upravljanja otpadom, ključni sektor je Sektor okoliša. Samo jedan zaposlenik se bavi upravljanjem otpadom u FMOiT-u.

FMOiT je odgovoran za izradu strategija, planova, zakona i propisa o upravljanju otpadom iz nadležnosti FBiH. Također, FMOiT izdaje okolišne dozvole za postrojenja za upravljanje otpadom i druge objekte za koje je nadležan prema Pravilniku o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena utjecaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu (Službene novine FBiH, broj 19/04). Ovi propisi zahtijevaju sprovođenje procjene utjecaja na okoliš prije izgradnje postrojenja i izdavanja okolišne dozvole.

Fond za zaštitu okoliša FBiH

Fond za zaštitu okoliša FBiH je osnovan 2003. godine Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša FBiH (Službene novine FBiH, broj 33/03) za djelatnost prikupljanja i distribucije finansijskih sredstava za zaštitu okoliša. Fond je neprofitabilna javna ustanova. Fond prikuplja i distribuirasredstva za zaštitu okoliša na teritoriji FBiH. Fond potiče i finansira (nakon postupka javnih nabavki) pripremu, provedbu i razvoj programa, projekata i sličnih aktivnosti, u oblasti očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređivanja stanja okoliša i korištenja obnovljivih izvora energije.

Prema izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom koje su stupile na snagu u decembru 2017., Fond je odgovoran za planiranje, uspostavu i održavanje informacionog sistema upravljanja otpadom.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Upravni nadzor, nadzor nad zakonitošću rada i općih akata Fonda obavlja Federalno ministarstvo okoliša i turizma.

Nadzor nad primjenom odredbi Zakona o Fondu za zaštitu okoliša FBiH i drugih propisa donesenih na osnovu Zakona provodi Federalna uprava za inspekcijske poslove –urbanističko-ekološki inspektorat.

Nadzor nad obračunavanjem i plaćanjem naknada i drugih sredstava obaveznika plaćanja, u skladu sa Zakonom o Fondu za zaštitu okoliša FBiH, obavlja Federalno ministarstvo finansija, Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine.

Prihodi Fonda se osiguravaju iz:

- naknada zagađivača okoliša;
- naknada korisnika okoliša;
- posebne naknade za okoliš koja se plaća pri svakoj registraciji motornih vozila;
- sredstava ostvarenih s osnova međunarodne bilateralne i multilateralne saradnje, te saradnje u zemlji na zajedničkim programima, projektima i sličnim aktivnostima u području zaštite okoliša;
- kredita banaka;
- sredstava iz zajmova i pozajmica drugih pravnih lica i finansijskih institucija;
- donatorskih sredstava i drugih vidova podrške;
- poslovanja Fonda (naknada za obavljene usluge, otplate glavnica, kamata i dr.);
- budžeta FBiH;
- kazni;
- drugih izvora sredstava određenih posebnim zakonom, drugim propisima ili ugovorom.

U sektoru upravljanja otpadom, Fond trenutno prikuplja sljedeće naknade:

Naknada za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom, koja se određuje prema količini ambalaže (bilo koje vrste) proizvoda koji se stavlja na tržište FBiH prvi put. Kriteriji za obračunavanje naknade su utvrđeni Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13) za obaveznike sistema za neugovaranje obaveza preko operatera sistema (prema Prilogu III Pravilnika). Ova naknada se naziva “naknada za neispunjene ciljeve” i propisana je članom 23. spomenutog Pravilnika. Od 2014. godine, Fond je počeo prikupljati tzv. „opću naknadu“ koju Fondu plaćaju svi obaveznici sistema, bez obzira da li su dio organizovanog sistema ili ne (kako je propisano izmjenama i dopunama Pravilnika iz 2013.). Ova opća naknada služi Fondu za pokrivanje administrativnih troškova monitoringa cijelog sistema ambalaže i ambalažnog otpada, obradu izvještaja svih obaveznika plaćanja i svih operatera, kao i uspostavu i održavanje baza podataka, tj. Registra obaveznika plaćanja i količina materijala i otpada. Opća naknada iznosi 0,002 KM po 1 kg ambalaže i obračunava se na osnovu godišnjeg izvještaja o količinama i vrstama ambalaže koji ovlašteni operateri i obaveznici plaćanja koji se nisu pridružili organizovanom sistemu dostavljaju Fondu. Izvještaj sadrži podatke o ukupnim količinama ambalaže za BiH, a to uključuje količine uvezene ambalaže, količine izvezene ambalaže, količinu ambalaže koja je stavljena na tržište (RS, FBiH, BD), kao i ukupnu količinu skladištene robe pakovane u ambalažu. Za obaveznike plaćanja koji su se pridružili organizovanom sistemu kroz ovlaštenog operatera, opću naknadu Fondu uplaćuje ovlašteni operater jednom godišnje, a na osnovu svog godišnjeg izvještaja za sve svoje subjekte.

Naknadu zagađivača okoliša u skladu sa Uredbom o naknadi za plastične kese tregerice (Službene novine FBiH, br. 9/14) plaćaju svitrgovci (trgovačke radnje, marketi, supermarketi, pekare, kiosci, apoteke, itd.) registrovani u FBiH a koji troše plastične kese za vlastite potrebe ili ih stavljaju u promet. Prihodi od naknada za plastične kese tregerice se dijele između 10 kantona i Fonda u omjeru 70 % za kantone i 30% za Fond.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Opću naknadu za upravljanje EE otpadom plaćaju svi proizvođači i uvoznici električne i elektronske opreme prilikom stavljanja opreme na tržište FBiH prvi put, bez obzira da li su se pridružili organizovanom sistemu kroz ovlaštenog operatera ili ne. Naknada se plaća za pokrivanje administrativnih troškova provođenja Pravilnika o EE otpadu. Fond također prikuplja naknade za upravljanje EE otpadom od proizvođača i uvoznika koji nisu prenijeli svoje obaveze na ovlaštenog operatera sistema. Kategorije opreme su grupisane u razrede i podrazrede, a jedinična naknada se određuje prema vrsti opreme. Metoda obračuna i plaćanja je propisana Pravilnikom o upravljanju otpadom od električnih i elektronskih proizvoda (Službene novine FBiH, br. 87/12, 107/14).

Nadzor nad primjenom ovih propisa provode inspektori zaštite okoliša i tržišni inspektori FUZIP. FUZIP kontroliše i obaveznike plaćanja i operatere sistema.

U svrhu koordiniranja primjene ovih propisa, Vlada FBiH je donijela sljedeće:

- Odluka o uspostavi Koordinacionog tijela za praćenje implementacije Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 45/13)
- Odluka o uspostavi Koordinacionog tijela za praćenje implementacije Pravilnika o upravljanju otpadom od električnih i elektronskih proizvoda (Službene novine FBiH, br. 79/15).

Koordinaciona tijela se sastoje od po jednog predstavnika sljedećih subjekata:

- Federalnog ministarstva okoliša i turizma (FMOiT)
- Fonda za zaštitu okoliša FBiH (FZO)
- Federalne uprave za inspekcijske poslove (FUZIP)
- Operateri sistema koji imaju važeće dozvole od FMOiT-a.

Operateri sistema za EE otpad nisu punopravni, već pridruženi članovi Koordinacionih tijela. To nije slučaj kod operatera sistema za ambalažni otpad.

Zadaci Koordinacionih tijela uključuju:

- Razmatranje periodičnih i godišnjih izvještaja ovlaštenih operatera sistema;
- Razmatranje periodičnih i godišnjih izvještaja inspekcije zaštite okoliša i tržišnih inspektora FUZIP, u vezi sa inspekcijskim nadzorom provođenja Pravilnika o upravljanju EE otpadom i Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom;
- Razmatranje godišnjeg plana namjenskog utroška sredstava FZO, koji treba biti usaglašen sa FMOiT-om;
- Uspostava jedinstvene evidencije o ambalaži i ambalažnom otpadu kao i EE otpadu kao dijela Registra o postrojenjima i zagađivanjima FMOiT-a;
- Podnošenje godišnjih izvještaja Vladi FBiH o provedenim aktivnostima na implementaciji Pravilnika o upravljanju EE otpadom i Pravilnika o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom.

Federalna uprava za inspekcijske poslove (FUZIP)

FUZIP je osnovana Zakonom o inspekcijama u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH, br. 69/05) kao samostalno federalno tijelo uprave. Počelo je s radom 1. januara 2007., sa sjedištem u Sarajevu. FUZIP ima detaširane urede i inspektore unutrašnje kontrole u Mostaru, Tuzli i Zenici. U okviru FUZIP-a djeluje 10 inspektorata, sektor unutrašnje kontrole i sektor granične kontrole. FUZIP na godišnjem nivou izvještava Vladu FBiH o svojim aktivnostima, a u skladu sa Uredbom o planiranju rada i izvještavanju o radu Vlade FBiH, federalnih ministarstava i institucija (Službene novine FBiH, br. 89/14). FUZIP vrši inspekcijske poslove iz nadležnosti federalnih inspekcija koje su organizirane u njenom sastavu; donosi provedbene propise, opće i pojedinačne akte

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

iz svoje nadležnosti; poduzima upravne i druge mjere u vršenju inspeksijskog nadzora; rješava o žalbama na prvostepena rješenja kantonalnih inspektora donesenih na osnovu federalnih propisa; koordinira rad kantonalnih i federalnih inspekcija; prati rad i vrši stručni nadzor i kontrolu rada kantonalnih inspektora i uprava za inspeksijske poslove iz nadležnosti datih federalnim propisima; donosi planove i programe vršenja inspeksijskog nadzora za federalnu inspekciju; vodi evidenciju o svim subjektima nadzora u Federaciji; vodi evidenciju o federalnim inspektorima; vodi evidenciju o službenim iskaznicama federalnih inspektora; donosi program stručne obuke inspektora za Federaciju; organizuje polaganje stručnog inspektorskog ispita u Federaciji; sudjeluje u stručnoj pripremi federalnih propisa o inspeksijskom nadzoru; osigurava i provođenje propisa donesenih od strane organa BiH kojima se propisuje nadležnost za provođenje tih propisa u entitetima i odgovara za provođenje istih; obavještava organe BiH o provedenim mjerama; obavlja druge upravne i stručne poslove određene federalnim zakonima i drugim propisima.

Sljedeći inspektorati u sklopu FUZIP vrše poslove inspeksijskog nadzora u vezi sa zaštitom okoliša, uključujući upravljanje otpadom:

- Urbanističko-ekološki inspektorat – ovaj inspektorat je odgovoran za inspeksijski nadzor isprovođenje zakona i podzakonskih akata u oblasti zaštite okoliša;
- Zdravstveni inspektorat – ovaj inspektorat je odgovoran za inspeksijski nadzor i sprovođenje zakona i podzakonskih akata u oblasti odlaganja i uništavanja farmaceutskog otpada.

Zakonom o inspekcijama u FBiH (Službene novine FBiH, br. 69/05) definisane su nadležnosti i djelokrug rada FUZIP-a i kantonalnih inspektorata. Prema ovom Zakonu, FUZIP vrši inspeksijski nadzor iz svoje nadležnosti na cijelom području Federacije. Kantonalni inspekcijatakođer može vršiti nadzor nad primjenom federalnih propisa. Izuzetno, FUZIP može vršiti nadzor iz nadležnosti kantonalnog inspektora po federalnom propisu ako tijelo za inspeksijske poslove kantona nema inspektora iz te oblasti. U slučaju sukoba nadležnosti između kantonalne i federalne inspekcije, takav sukob sporazumno rješavaju direktor FUZIP-a i direktor kantonalne inspekcije u roku od tri dana od momenta nastanka sukoba. Ako se ne može postići sporazumno rješenje sukoba, sukob rješava Vrhovni sud FBiH.

Monitoring stanja okoliša u FBiH vrši se na osnovu odredbi okolišnih dozvola, odnosno u skladu sa Zakonom o zaštiti okoliša FBiH (Službene novine FBiH, broj 33/03, 38/09) i relevantnim podzakonskim aktima. Međutim, postojeće nesanitarne deponije nemaju okolišne dozvole, a dozvole se izdaju tokom projekata sanacije takvih deponija. Monitoring stanja okoliša je obavezan nakon remedijacije i zatvaranja nesanitarnih deponija. U skladu sa Zakonom o zaštiti okoliša, monitoring stanja okoliša se vrši angažovanjem ovlaštenih trećih strana, kao što su akreditovane laboratorije.

Federalni zavod za statistiku (FZS)

Federalni zavod za statistiku prikuplja i organizuje statističke podatke i provodi relevantnu statističku istraživanja za Federaciju.⁸ Odsjek za statistiku industrije, građevinarstva, poljoprivrede, šumarstva i okoliša je odgovorno za statistiku okoliša uključujući otpad. Federalni zavod za statistiku je obavezan dostavljati podatke Agenciji za statistiku BiH u skladu sa Zakonom o statistici BiH (Službeni glasnik BiH, br. 26/04 i 42/04). Prema Zakonu o statistici u FBiH (Službene novine FBiH, br. 63/03 i 09/09), kantonalni organi uprave i druge kantonalne institucije, kao i gradske i općinske službe za upravu i druge gradske i općinske institucije i svi ostali proizvođači otpada su dužni davati potrebne podatke na zahtjev i na način propisan detaljnim godišnjim planovima rada.

⁸ Federalni zavod za statistiku osnovan u aprilu 1997., u skladu sa Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave (Službene novine FBiH, br. 8/95 i 9/96).

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Federalni zavod za statistiku je zadužen za pripremu, prikupljanje, čuvanje, obradu, objedinjavanje, analizu i distribuciju statističkih podataka na FBiH nivou (uključujući prikupljanje podataka o komunalnom otpadu) i dostavu statističkih izvještaja Agenciji za statistiku BiH.

Fonda za zaštitu okoliša FBiH prikuplja podatke o otpadu od operatera POPR šema, nezavisno od FZS. Spisak obaveznika plaćanja je propisan Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13) i Pravilnikom o upravljanju otpadom od električnih i elektronskih proizvoda (Službene novine FBiH, br. 87/12, 107/14). Operateri sistema za upravljanje ambalažom, ambalažnim otpadom i EE otpadom su obavezni zvanično obavještavati FMOiT i Fond za zaštitu okoliša FBiH, između ostalog, o količinama prikupljenog otpada, kao i količinama iskorištenog, recikliranog i odloženog otpada. Obaveznici plaćanja koji se nisu pridružili organiziranom sistemu preko ovlaštenih operatera sistema, dužni su da direktno dostavljaju svoje podatke Fondu. Svi obaveznici sistema izvještaju Fond, koristeći predviđene forme i tabele koje su javno dostupne na internet stranici Fonda⁹.

Na osnovu informacija koje je pružila Agencija za statistiku BiH, ne postoji koordinacija sa Fondom za zaštitu okoliša FBiH u vezi sa prikupljanjem podataka o otpadu, a obje institucije samostalno obavljaju svoje aktivnosti prikupljanja podataka. Agencija za statistiku BiH nikada nije inicirala saradnju kroz traženje podataka i informacija o otpadu u skladu sa članom 8. Zakona.

Izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom iz 2017. propisuju uspostavu informacionog sistema upravljanja otpadom u FBiH kao niza međusobno povezanih baza podataka i izvora podataka o svim vrstama i tokovima otpada, subjektima i infrastrukturu upravljanja otpadom. Propisuje se da će se provedbenim propisom urediti način i finansijsko-tehnički aspekt uspostave, vođenja i održavanja informacionog sistema, kao i rokovi izvještavanja, te način dostavljanja informacija o otpadu.

Fond za zaštitu okoliša je odgovoran za uspostavu i održavanje informacionog sistema.

2.2.2 Kantonalni nivo

Kantonalna ministarstva okoliša

FBiH se sastoji od deset kantona čije nadležnosti su utvrđene u Ustavu FBiH. Članom 11. Zakona o upravljanju otpadom FBiH (Službene novine FBiH, broj 33/03 i 72/09) propisano je da su kantonalna ministarstva nadležna za upravljanje komunalnim otpadom i utvrđivanje lokacija za izgradnju infrastrukture za upravljanje otpadom u skladu sa regionalnim konceptom koji je definisan u FSUO i FPUO. Kantonalna ministarstva također su odgovorna za izradu kantonalnih strategija i planova za upravljanje otpadom, izradu zakona i propisa u kantonalnoj nadležnosti, izdavanje dozvola za aktivnosti upravljanja otpadom i okolišnih dozvola za postrojenja za upravljanje otpadom i postrojenja ispod pragova propisanih Pravilnikom o pogonima i postrojenjima za koje je obavezna procjena utjecaja na okoliš i pogonima i postrojenjima koji mogu biti izgrađeni i pušteni u rad samo ako imaju okolišnu dozvolu. Prag je količina otpada kojim će se upravljati u postrojenju ili i/ili površina postrojenja za upravljanje otpadom.

U određenim aspektima, nadležnost je podijeljena između FMOiT i kantonalnih vlasti. Naprimjer, kantonalne vlasti su odgovorne za izdavanje većine dozvola za upravljanje otpadom, osim onih koje se izdaju za postrojenja i djelatnosti na području više kantona. Pored odredbi Zakona o upravljanju otpadom, upravljanje komunalnim otpadom regulisano je i kantonalnim zakonima o komunalnim djelatnostima i općinskim odlukama o komunalnim uslugama. Zakonima su utvrđeni nadležni organi za komunalne djelatnosti, kao i subjekti koji mogu pružati komunalne usluge (uključujući i usluge za

⁹<http://www.fzofbih.org.ba>

upravljanja komunalnim otpadom). Kantonalni zakoni o komunalnim djelatnostima također definišu koje komunalne djelatnosti se detaljnije regulišu općinskim propisima. Na osnovu kantonalnih zakona o komunalnim djelatnostima, općine mogu svojim propisima regulisati komunalne usluge na općinskom nivou (uključujući i upravljanje i odlaganje komunalnog otpada).

Prema Uredbi o određivanju zahvata u prostoru i građevina za koje Federalno ministarstvo prostornog uređenja (FMPP) izdaje urbanističku dozvolu i/ili lokacijsku informaciju¹⁰, izgradnja: (i) kantonalnih i regionalnih centara za upravljanje otpadom i (ii) građevina za obradu, skladištenje i odlaganje opasnog otpada podliježe izdavanju urbanističke dozvole na entitetskom nivou od strane FMPP, obzirom da su takvi infrastrukturni objekti od značaja za FBiH. Zahtjev za izdavanje urbanističke dozvole se podnosi FMPP-u i uključuje sve dokumente navedene u članu 39. Zakona o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou FBiH, uključujući okolišnu dozvolu i idejni projekt. Urbanističku dozvolu, građevinsku dozvolu i upotrebnu dozvolu za projekte sanacije deponija na općinskom nivou izdaju općine na čijoj se teritoriji deponija nalazi.

Ukoliko, naprimjer, privatna kompanija želi zaključiti ugovor s općinom za prikupljanje otpada ili izgradnju sortirnice na općinskom nivou, općina na čijoj će se teritoriji prikupljati otpad prenosi svoju nadležnost za upravljanje otpadom na izabranu kompaniju za upravljanje otpadom i izdaje potrebnu urbanističku/gr građevinsku dozvolu.

U drugom primjeru, ako privatna kompanija namjerava graditi kantonalni ili regionalni centar za upravljanje otpadom i objekte za tretman, skladištenje i odlaganje opasnog otpada, urbanističku/gr građevinsku dozvolu izdaje FMPP, obzirom da su takvi infrastrukturni objekti od značaja za FBiH.

Kantonalne uprave za inspeksijske poslove (KUIP)

Na kantonalnom nivou, inspekciju postrojenja za upravljanje otpadom vrše kantonalne inspekcije, ako je dozvolu za upravljanje otpadom izdalo nadležno kantonalno ministarstvo. Federalna inspekcija može vršiti nadzor iz nadležnosti KUIP ako kantonalna uprava nemainspektora.

Trenutno, kantonalne uprave za inspeksijske poslove, kao nezavisna upravna tijela kantona, nisu uspostavljena u dva kantona u FBiH: Hercegovačko-neretvanskom i Srednjobosanskom kantonu, gdje je inspekcija još uvijek organizovana u sklopu kantonalnih ministarstava (u Ministarstvu privrede Hercegovačko-neretvanskog kantona i Ministarstvu privrede Srednjobosanskog kantona). Ostalih osam kantona imaju kantonalne uprave za inspeksijske poslove kao nezavisna upravna tijela.

2.2.3 Lokalni nivo

Općine – lokalne vlasti

Općine su nadležne za izradu planova upravljanja komunalnim otpadom i organizaciju djelatnosti prikupljanja i odlaganja otpada na svojoj teritoriji. Stoga, usluge upravljanja otpadom uglavnom pružaju javna komunalna preduzeća (JKP), kojasa u potpunosti ili dijelom u državnom vlasništvu, ili rjeđe, privatni subjektis kojima su općine sklopile ugovore. Komunalna preduzeća su finansijski odgovorna za svoje poslovanje - odnosno prikupljaju naknade od domaćinstava i plaćaju naknade operaterima deponija ako su dio šeme regionalne deponije. Općine u Kantonu Sarajevo predstavljaju izuzetak, s obzirom da Kantonalno javno komunalno preduzeće u Sarajevu prikuplja otpad, a također i upravlja deponijom.

¹⁰ Službene novine FBiH, No. 32/14

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Kao posljedica navedenog, općine su obavezne da izrađuju i predlažu razvojne programe, usvajaju i sprovode lokalne planove upravljanja otpadom, regulišu i osiguravaju pružanje komunalnih usluga i njihov razvoj, organizuju upravljanje komunalnim otpadom i neopasnim otpadom na svojoj teritoriji, odobravaju tarife koje predlažu javna komunalna preduzeća, obezbjeđuju finansiranje poslova iz svoje nadležnosti, te pripremaju i vode postupke nabavki i zaključivanja ugovora za komunalne usluge.

Općinska odjeljenja za urbanizam i komunalne poslove odgovorna su za planiranje upravljanja otpadom. Putem ovih odjeljenja, općine angažuju komunalna preduzeća za obavljanje određenih zadataka u upravljanju otpadom na općinskom nivou (općina može osnovati javno komunalno preduzeće ili vršenje ovih poslova dodijeliti privatnim poslovnim subjektima).

Općine imaju općinske komunalne inspektore, čiji je zadatak nadzor nad provođenjem propisa na lokalnom nivou, kao i propisa čije sprovođenje je preneseno s višeg nivoa (kantonalnog ili federalnog). Ove inspekcije o svojim nalazima izvještavaju načelnika općine i općinsko vijeće.

Privatni sektor

Uključenost privatnog sektora u upravljanje otpadom je dosta ograničeno i odnosi se na recikliranje i povrat otpada kao i prikupljanje otpada od privatnih kompanija. Prema Zakonu o otpadu FBiH (član 12.), privatne kompanije mogu dobiti dozvoluda postanu operaterii pružaju uslugeupravljanja otpadom, uključujući usluge odvoza, prikupljanja, tretmana i odlaganja otpada. Također im može biti dodijeljena izgradnja, upravljanje i održavanje postrojenja i objekata za upravljanje otpadom u okviru javno-privatnog partnerstva (JPP).

2.2.4 Upravljanje ambalažnim otpadom

Institucionalne odgovornosti FMOiT-a, Fonda za zaštitu okoliša FBiH, operatera sistema itd. u upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom definisane su Zakonom o upravljanju otpadom (Službene novine FBiH, br. 33/03, 72/09) i Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13).

U sistemu upravljanja ambalažnim otpadom učestvuju sljedeći subjekti:

- FMOiT
- Fond za zaštitu okoliša FBiH
- Proizvođači ambalažnog materijala
- Uvoznici
- Punioci i pakeri
- Distributeri
- Krajnji snabdjevači (trgovci)
- Krajnji korisnici (potrošači)
- Operater sistema upravljanja ambalažnim otpadom
- Kantoni i općine u skladu sa članovima 25., 26., 27 i 28. Zakona o upravljanju otpadom
- Preduzeća koja se bave prikupljanjem, transportom i konačnim odlaganjem otpada, a ovlaštena su od strane kantona ili općina
- Preduzeća koja se bave prikupljanjem, transportom, reciklažom ili obnovom otpada
- Nadležni inspekcijiski organi za nadzor tržišta i okoliša.

FMOiT je izdao dozvolu za dva operatera sistema u FBiH u skladu sa spomenutim Pravilnikom:

- EKOPAK - <http://www.ekopak.ba/en/home>
- EKO ŽIVOT - <http://ekozivot.ba/>

Trenutno su ova dva operatera obavezna da postignu ciljeve definisane Pravilnikom.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Operateri sistema su dužni organizovati upravljanje ambalažnim otpadom u ime subjekata koji su svoje obaveze prenijeli na operatera. Operateri su dužni da:

- Obezbijede da prikupljač ambalažnog otpada redovno preuzima komunalni ambalažni otpad i vrši njegovo selektivno odvajanje;
- Redovno preuzimaju i prikupljaju ambalažni otpad koji nije komunalni otpad od krajnjih korisnika;
- Obezbijede ponovno iskorištenje ambalažnog otpada i reciklažu u ovlaštenim postrojenjima;
- Obezbijede odlaganje neiskoristivog dijela ambalažnog otpada na regionalnim ili općinskim odlagalištima.



Slika2-2: Šema funkcionisanja sistema upravljanja ambalažnim otpadom u FBiH

(Izvor: EKOPAK, dostupno na: <http://www.ekopak.ba/bs/pages/5/principi>)

Operateri sistema su dužni da osiguraju upravljanje ambalažnim otpadom u cjelini u skladu sa zaključenim ugovorom za svaku vrstu ambalaže za koju proizvođač, uvoznik, punilac, paker, distributer i krajnji snabdjevač prenesu svoju obavezu na operatera.

2.2.5 Upravljanje EE otpadom

Institucionalne odgovornosti FMOiT-a, Fonda za zaštitu okoliša FBiH, operatera sistema itd. u upravljanju EE otpadom definisane su Zakonom o upravljanju otpadom (Službene novine FBiH, br. 33/03, 72/09) i Pravilnikom o upravljanju otpadom od električnih i elektronskih proizvoda (Službene novine FBiH, br. 87/12, 107/14).

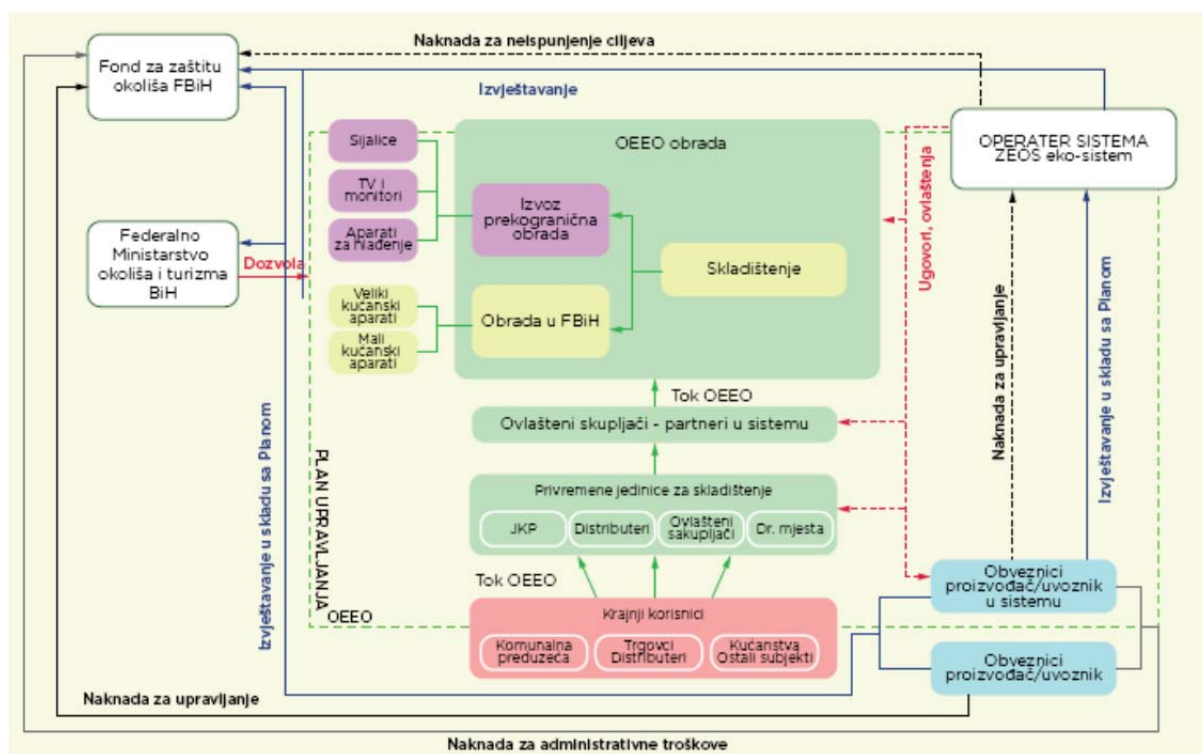
Prema Pravilniku, u sistemu upravljanja EE otpadom učestvuju sljedeći subjekti:

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Proizvođači EE opreme
- Uvoznici
- Distributeri
- Preduzeća koja se bave prikupljanjem, transportom i konačnim odlaganjem otpada, a ovlaštena su od strane kantona ili općina
- preduzeća koja se bave prikupljanjem, transportom, reciklažom ili ponovnim iskorištenjem
- Prikupljači EE opreme
- Krajnji korisnici
- Operater sistema
- Fond za zaštitu okoliša FBiH
- Inspekcijski organi

U FBiH, FMOiT je izdao dozvolu za dva operatera sistema upravljanja EE otpadom:

- ZEOS eko-sistem d.o.o. - <http://zeos.ba/>
- KIM TEC ECO d.o.o. - <http://www.elektrootpad.ba/>



Slika2-3: Šema upravljanja EE otpadom u FBiH

(Izvor: ZEOS eko-sistem Ltd, Godišnji izvještaj 2014.)

Iako je uspostavljanje sistema još uvijek u početnoj fazi, problem leži u činjenici da usvajanje propisa o EE otpadu nije usklađeno u cijeloj BiH (u RS se još čeka usvajanje propisa koji se odnose na EE otpad). To dovodi do problema u konkurentnosti, jer cijene koje se naplaćuju za EE opremu u FBiH moraju uključivati troškove za upravljanje otpadom, što u RS nije slučaj.

Na sprovođenje Pravilnika o upravljanju EE otpadom se primjenjuju kaznene odredbe u skladu sa čl. 52. i 53. Zakona o upravljanju otpadom i drugi posebni propisi. Nisu određene posebne sankcije za EE otpad.

Prema Pravilniku o upravljanju EE otpadom, operater sistema je dužan organizovati prikupljanje i upravljanje EE otpadom. Operater sistema mora biti ovlašten od strane Federalnog ministarstva

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

okoliša i turizma (FMOiT). U maju 2013. godine, ZEOS Eko-sistem d.o.o. je postao prvovlašteni operater sistema. U januaru 2014., drugi operater sistema, Kim Tec Eco d.o.o., pribavio je zvanično ovlaštenje. Operateri sistema su dužni nadležnom organu dostavljati petogodišnji plan za postizanje ciljeva definisanih Pravilnikom.

Prema godišnjem izvještaju ZEOS Eko-sistema za 2016. godinu:

- Postoji 170 obaveznika sistema koji saraduju sa ZEOS Eko-sistemom.
- Količina EE opreme koju su na tržište FBiH stavili obaveznici sistema iznosi 6.483 tona (9.453 tona u državi).
- Uspostavljena su 64 mjesta prikupljanja EE otpada u različitim gradovima u FBiH.

Količina EE otpada koju je ZEOS Eko-sistem prikupio iznosi 598 tona (9%), od čega:

- 60% veliki kućanski aparati
- 28% mali kućanski aparati
- 7% rashladni uređaji
- 4% TV i monitori
- 1% sijalice

Prema ZEOS Eko-sistemu, 24.652 kg opasnog otpada je izvezeno u inostranstvo na obradu u 2016. godini: 19.840 kg ili 143 komada rashladnih uređaja je izvezeno u Austriju (UFH Remondis GmbH) i 4.812 kg ili 37.000 komada sijalica je izvezeno u Njemačku (Larec GmbH). Ukupna količina izvezenog EE otpada od početka rada 2014. godine premašuje 300 tona.

Ne postoje javno dostupni podaci o količinama EE otpada koje prikuplja drugi operater sistema.

U BiH se vrši obrada malih i velikih kućanskih aparata, te prvi stepen obrade televizora i monitora. Obrada rashladnih uređaja, sijalica i katodnih cijevi od ekrana se vrši u inostranstvu. Razlog izvoza je nepostojanje tehnologije za obradu u BiH.

2.3 Pružanje usluga i infrastruktura

2.3.1 Opći pregled upravljanja komunalnim otpadom FBiH

Informacije o upravljanju komunalnim otpadom u FBiH su preuzete iz dokumenta *Analiza sektora upravljanja čvrstim komunalnim otpadom: Strateški pravci i planiranje investicija do 2025.*

Procjenjuje se da u FBiH 2.219.220 stanovnika proizvodi oko 640.000 tona otpada godišnje, od čega 60% u urbanim, a 40% u ruralnim područjima.

Za potrebe planiranja, proizvodnja komunalnog otpada u urbanim područjima se procjenjuje se na 1,05 kg/stanovnik/dnevno i 0,55 kg/stanovnik/dan u ruralnim područjima, što odgovara prosječnoj stopi proizvodnje na federalnom nivou od 0,8 kg/stanovnik/dan. Ovi podaci su uporedivi sa podacima Agencije za statistiku BiH prema čijoj procjeni količina proizvedenog otpada u 2015. iznosi 325 kg/stanovnik/godina. Ovu brojku treba uzeti sa izvjesnim oprezom jer: (i) oko 35% stanovništva nije obuhvaćeno redovnim uslugama prikupljanja otpada, stoga su dati samo procijenjeni iznosi i (ii) samo 4 regionalne deponije imaju kolske vage koje služe za potrebe 24 od ukupno 79 općina, tako da su količine otpada koje su prikupljene i odložene na preostalim deponijama procijenjene na osnovu veličine kamiona i broja dnevnih odlaganja.

Prema nekoliko studija sprovedenih u različitim gradovima BiH, količina suhe reciklabilne frakcije (plastike, stakla, papira, metala, aluminijskih limenki, PET) čini 24-38% ukupnog otpada. Procent je niži u ruralnim općinama i veći u urbanim područjima, naročito u Kantonu Sarajevo.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Uzimajući u obzir reciklabilnu frakciju u rezidualnom otpadu i reciklabilne materijale prikupljene putem sistema produžene odgovornosti proizvođača (koji se ne odlažu u kontejnere već prikupljaju direktno od komercijalnih/institucionalnih subjekata), ukupna količina suhe reciklabilne frakcije se procjenjuje na oko 210.000 t. Procjenjuje se da ambalažni otpad čini oko 160.000 t od ove količine.

U FBiH, općine su odgovorne za upravljanje komunalnim otpadom. Usluge upravljanja otpadom, uključujući prikupljanje, transport i odlaganje, uglavnom pružaju javna komunalna preduzeća (JKP). Pravni status većine preduzeća za prikupljanje otpada je društvo ograničene odgovornosti (d.o.o.) u kojem je općina jedini osnivač. Aktivnosti JKP obično nisu ograničene na upravljanje otpadom, već uključuju i snabdijevanje vodom i kanalizaciju, čišćenje ulica i održavanje javnih površina. Trenutno, praktično nema saradnje između općina u pogledu uređenja JKP koji bi opsluživali dvije ili više susjednih općina i kojim bi se potencijalno ovi JKP učinili ekonomičnijim. Općine u Kantonu Sarajevo predstavljaju izuzetak, s obzirom da Kantonalno javno komunalno preduzeće u Sarajevu prikuplja otpad, a također i upravlja regionalnom deponijom.

Uključivanje privatnog sektora u pružanje usluga upravljanja otpadom je vrlo ograničeno u FBiH.

Komunalna preduzeća su finansijski odgovorna za svoje poslovanje, odnosno prikupljaju naknade od domaćinstava i plaćaju potrebne naknade operaterima deponije ako pripadaju regionalnoj deponiji.

Nekoliko općina je potpisalo međuopćinske sporazume o regionalnom odlaganju. Međutim, postoje slučajevi u kojima općine, iako su potpisnice takvog međuopćinskog sporazuma, ne odlažu svoj otpad na regionalnu deponiju (npr. zbog visokih naknada za odlaganje, velikih udaljenosti od općine do regionalne deponije).

Sistemi prikupljanja komunalnog otpada iz domaćinstava zasnovani su na sistemu dovoza otpada i sistemu prikupljanja otpada od vrata do vrata. Sistemi prikupljanja otpada mogu biti mješavina (i) odlaganja otpada u vrećama; (ii) korištenje kontejnera zapremine 120/240 litara uglavnom za sistem prikupljanja vrata do vrata (iii) korištenje komunalnih kontejnera od 1.100 litara, tj. sistem dovoza otpada. Pored toga, koriste se skip utovarivači od 5-7 m³, uglavnom za komercijalni/institucionalni/industrijski sektor. Učestalost prikupljanja se kreće od dnevnog, sedmičnog do mjesečnog, sa prosječnim nivoom pokrivenosti putem formalnih kanala za prikupljanje od oko 65% do 70% (ne postoje podaci o procentu domaćinstava koja su pokrivena uslugom prikupljanja od vrata do vrata). Oprema za prikupljanje se sastoji od rolokipera, autosmečara, kiperu, traktora s prikolicom i labudica. Približno 85% voznog parka vozila za prikupljanje je u potpunosti amortizovan i stariji od 10 godina.

U urbanim sredinama pretežno se koriste sistemi dovoza za prikupljanje komunalnog otpada koristeći Eurobin kante za rezidualni otpad (1.100 litara). U centralnom dijelu Grada Sarajeva i u starom dijelu grada, otpad se prikuplja u plastičnim vrećama, a u brdovitim dijelovima ostatka grada, zbog uskih i strmih ulica, otpad se prikuplja u plastičnim kantama. U polu-urbanim područjima, usluge prikupljanja rezidualnog otpada se zasnivaju na sistemima dovoza koristeći metalne Eurobin kante od 1.100 litara ili prikupljanje od vrata do vrata koristeći plastične kante (120 ili 240 litara). U ruralnim područjima se uglavnom se primjenjuje sistem prikupljanja od vrata do vrata, koristeći plastične kante (80, 120 ili 240 litara).

Nivo pokrivenosti uslugom prikupljanja otpada se značajno razlikuje u različitim općinama. Pokrivenost uslugom prikupljanja je relativno visoka u općinama Kantona Sarajevo (oko 95%), kao i u Bihacu (95%), Tuzli (95%) i Bugojnu (90%), Čapljini (80%) i Mostaru (75%), te Goraždu (74%). Problemi su najčešće prisutni u polu-urbanim i ruralnim općinama gdje je nivo pokrivenosti uslugom prikupljanja otpada znatno niži, kao u slučaju Kalesije (35%), Busovače (33%) i Kiseljaka (22%). Ukoliko domaćinstva nisu obuhvaćena formalnim uslugama prikupljanja otpada, ona obično koriste ilegalne deponije ili, u nekim slučajevima, pribjegavaju spaljivanju svog otpada.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Odlaganje na deponije je i dalje glavna opcija za prikupljeni komunalni otpad. U FBiH, na regionalnoj deponiji u Sarajevu i na općinskoj deponiji u Konjicu se nalaze sortirnice za prethodno izdvojene suhe reciklabilne frakcije. Na regionalnoj deponiji u Mostaru i općinskoj deponiji u Tuzli se nalazedvije sortirnice miješanog komunalnog otpada. U ovom trenutku ne postojepostrojenja za mehaničko-biološku obradu (MBO) otpada ili za termičku obraduotpada.

Trenutno (2017.) se u FBiH nalaze 4 izgrađenei funkcionalneregionalne deponije: u Sarajevu, Livnu, Mostaru i Zenici. Ove deponije primaju otpad iz 24 općine. Nadalje, postoji 9 općina koje trenutno prevoze svoj otpad na regionalne deponije u RS. Dakle, više od 1/3 općina u FBiH (kojeproizvode više od 50% ukupnog komunalnog otpada) trenutno opslužuje jedna od regionalnih deponija u FBiH i/ili RS, a ostale općine još uvijek odlažu svoj otpad na divlje deponije i nesanitarnne općinske deponije.

Regionalne deponije su u vlasništvu općine na čijoj teritoriji je deponija izgrađena i njima upravlja općinsko preduzeće, a u slučaju Kantona Sarajeva kantonalno preduzeće. Korisnici moraju platiti naknadu za odlaganje na deponiju kojuutvrđuje općina u čijem vlasništvu je deponija. Čini se da postoji velika varijacija u prikupljenim naknadama za odlaganje na deponiju. Deponija Mošćanica u Zenici naplaćuje 45,7 KM/t (bez PDV-a), dok Uborak u Mostaru naplaćuje tek 25 KM/t (bez PDV-a) odopćina članica. Regionalnom deponijom u Sarajevu upravlja kantonalnopreduzeće, kojeupravlja i infrastrukturom za prikupljanje i za odlaganje, tako da se ne plaća naknada za odlaganje na deponiju, osim za neopasni industrijski otpad koji dovoze treće strane.

Poredspomenutih regionalnih deponija i nesanitarnih općinskih deponija, postoji oko 1.800 divljih deponija (prema Federalnoj strategiji upravljanja otpadom) koja se koriste za ilegalno odlaganje otpada.

Javna komunalna preduzeća koja pružaju usluge upravljanja otpadom su odgovorna za određivanje naknada i tarifa za prikupljanje otpada, a općine odobravaju ove tarife. Najčešćese naknade utvrđuju u vidu jednokratnog paušalnogiznosa po domaćinstvu, a drugi način je izračunavanje na osnovu površine stambene površine (uglavnom u urbanim područjima). Najrjeđe korištena metoda je izračunavanje po broju članova domaćinstva. Naknade za komercijalne subjekte zavise od vrste poslovanja i obično se izračunavaju po m²poslovnog prostora (na osnovu klasifikacije poslovnog prostora) i, rjeđe, kao paušalni iznos na osnovu djelatnosti komercijalnog subjekta.

Prosječna ponderisana godišnja tarifa za domaćinstva je 102 KM/domaćinstvo/god. ili 113 KM/t. (uključujući PDV), što je 0,5% raspoloživog dohotka. Preduzeća koja prikupljaju otpad su odgovorna za sklapanje ugovora sa domaćinstvima i komercijalnim, institucionalnim i industrijskim subjektima i za naplatu. Stoga, spomenuta preduzeća zapošljavaju osoblje za naplatu dugovai dodatno administrativno osoblje,što za rezultat ima dodatne troškove i rizike. Tarife se smatraju niskim i obično ne uključuju troškove amortizacije.

Tarife za otpad iz komercijalnog i institucionalnog sektora a koji spada pod kategoriju otpada iz od domaćinstava su znatno veće nego za domaćinstva.

U FBiH, u zavisnosti od općine, nenaplaćene naknade mogu iznositi između 50% i 70% ukupnih troškova. Značajan procent nenaplaćenih naknada je navodno zbog činjenice da općine i JKP mogu samo podnositi tužbe preko sudova i nemaju na raspolaganju druge pravne instrumente za naplatu svojih usluga prikupljanja otpada. Podizanje tužbi protiv domaćinstava na sudovima je skup i dugotrajan proces, pa se rijetko sprovodi.

Bez obzira na niske troškove, nivo povrata troškova za upravljanje otpadom smatra se niskim. Općinski službenici navode da su stope povrata troškova ispod ukupnih troškova zbog, barem djelimično, nemogućnostinaplate od velikog broja domaćinstava. Također, naknade su često preniske iz političkih razloga.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Prijedloge za nove tarife pripremaju prikupljači otpada uzimajući u obzir kretanje troškova. Proračune provjeravaju općinska odjeljenja za komunalne poslove koji ih potom prosljeđuju općinskim vijećima na odobrenje. Međutim, u mnogim slučajevima, tarife nisu povećane već dugi niz godina. Općine nerado povećavaju tarife za domaćinstva iz ekonomskih i političkih razloga.

Preduzeća koja prikupljaju otpad su odgovorna za zaključivanje ugovora o uslugama sa svakim proizvođačem otpada –kakosa domaćinstvima tako i sa komercijalnim, institucionalnim i industrijskim subjektima. Ovo dovodi do većeg administrativnog opterećenja, uz finansijske rizike neplaćanja, što može za rezultat imati dugotrajne sudske predmete.

U tarifnom proračunu treba uključiti sve operativne troškove i troškove amortizacije koji pokrivaju prikupljanje, prijevoz i odlaganje. Međutim, ne postoji zakonodavstvo ili smjernice o metodologiji za izračunavanje tarifa. Trenutno, sve usluge podliježu plaćanju PDV-a stopi od 17%, kako za domaćinstva tako i za komercijalne, institucionalne i industrijske subjekte.

Općina (i/ili kanton) može kupiti opremu ili direktno subvencionirati preduzeće koje prikuplja otpad, preuzimajući u cijelosti ili djelimično naplatu za rad deponije, sortirnice, naknada za odlaganje na regionalnim deponijama itd.

Ne postoji dodatno finansiranje sa državnog, entitetskog ili kantonalnog nivoa, osim nekih grant sredstava iz Fonda za zaštitu okoliša za specifične investicione projekte. Raspodjela ovih sredstava se vrši na osnovu javnog poziva za podnošenje projekata. U suprotnom, općine moraju platiti svoje investicije. Općine mogu dobiti grantove od EU i drugih donatora ili uzeti kredite za investicije. Operativni i kapitalni (amortizacijski) troškovi moraju biti finansirani iz prihoda kao što su tarife, prihodi od dodatnih usluga kao što su čišćenje ulica, održavanje zelenih površina itd. i subvencije.

Sistem produžene odgovornosti proizvođača (POPR) može obezbijediti sredstva za kontejnere, aktivnosti podizanja javne svijesti i aktivnosti sortiranja radi povećanja nivoa odvajanja/kvaliteta ambalažnog otpada u slučaju da općina ima ugovor sa POPR šemom.

Postojeći sistem upravljanja otpadom u smislu kako prikupljanja tako i odlaganja otpada je neadekvatan u većini općina. Glavni izazovi sa kojima se suočava trenutni sistem upravljanja otpadom i aktivnosti u sklopu tog sistema su:

- Značajan broj stanovnika koji žive u ruralnim područjima bez usluga prikupljanja otpada neizbježno vodi do nekontrolisanog odlaganja otpada;
- Broj nekontrolisanih deponija i divljih odlagališta je visok;
- Postrojenja nisu u skladu sa najnovijim tehničkim standardima i stoga predstavljaju rizik za ljudsko zdravlje i okoliš;
- Odvojeno prikupljanje i sortiranje reciklabilnog otpada je nerazvijeno, a kompostiranje i anaerobna digestija biološkog otpada se ne primjenjuje i nema predtretmana rezidualnog miješanog otpada prije odlaganja na deponiju;
- Premda su tarife za prikupljanje otpada na dovoljnom nivou za potpun povrat troškova, tarife za odlaganje su vrlo niske i ne pružaju finansijske podsticaje potrebne za motivisanje prihvatljive prakse odlaganja. Tarife će se trebati znatno povećati prije nego što se mogu ispuniti minimalni standardi međunarodne dobre prakse;
- Nizak nivo povrata troškova od korisnika dovodi do toga da se pružaoci usluga oslanjaju na budžetska sredstva općina i centralnih vlasti;
- Zakonodavstvo je fragmentirano i zahtjevi su regulisani nizom različitih propisa;
- Kontrola aktivnosti odlaganja otpada je slaba, a mehanizmi za sprovođenje zakona su slabo razvijeni;
- Javne uprave odgovorne za sektor komunalnog otpada nemaju resurse potrebne za upravljanje modernim i sve složenijim sistemima;

- Trenutno institucionalno uređenje ne podržava učešće privatnog sektora i stvara nepotrebne prepreke za privlačenje investicija;
- Slabo razvijeni aranžmani za međuopćinsku saradnju predstavljaju prepreku uspostavi savremene infrastrukture za tretman i odlaganje otpada;
- Građanima općenito slabo informisani o svim aspektima modernog upravljanja komunalnim otpadom.

2.3.2 Odvajanje otpada na izvoru i odvojeno prikupljanje komunalnog otpada

Praksa odvajanja otpada na izvoru i odvojenog prikupljanja u BiH trenutno nije dobro razvijena i još uvijek je daleko ispod ciljeva definisanih u Federalnoj strategiji upravljanja otpadom za period 2008-2018¹¹. Količina razdvojenog komunalnog otpada na izvoru je manja od 0,5%¹², a količina prikupljenog komunalnog otpada direktno od komercijalnih, institucionalnih i industrijskih subjekata je oko 3%.

Praktično se ne primjenjuje odvojeno prikupljanje reciklabilnog otpada iz domaćinstava, uključujući ambalažni otpad. Zakonodavstvo u FBiH ne pruža jasne smjernice o odgovornosti općina u vezi sa organizovanjem usluga odvojenog prikupljanja komunalnog otpada i očigledno je da ove aktivnosti ne predstavljaju prioritet za lokalne vlasti.

U nekim naseljima je postavljen ograničeni broj kontejnera za selektivno prikupljanje. Naprimjer, KJKP "Rad" je u Sarajevu 2004. godine pokrenuo recikliranje otpada iz domaćinstava kroz niz projekata za reciklažu, nakon čega je organizovano nekoliko kampanja. Ovi projekti su podrazumijevali uvođenje infrastrukture za reciklažu, kao što su kontejneri¹³ za papir i karton, ambalažu i limenke od polietilen tereftalata (PET), ali i specijalizovana vozila za prikupljanje reciklabilnih materijala i sortirnicu otpada na deponiji Smiljevići. Sortirnica otpada počela je s radom u januaru 2007. godine. Sortirnica se trenutno koristi samo za sortiranje pred-selektovanih reciklabilnih materijala (npr. PET ambalaža, papir i karton, plastična ambalaža i metalna ambalaža) koja su prikupljena sa lokacija u određenim dijelovima Grada Sarajeva. Rezultati ovih aktivnosti su sporni, jer je u 2016. godini samo 538 tona otpada razdvojeno u svrhu recikliranja. Stvarni rezultati su još niži s obzirom na to da je dio ove količine razdvojen direktno na deponiji.

U Unsko-sanskom kantonu, u općinama Bihać, Cazin, Velika Kladuša i Sanski Most, postoje kontejneri za odvojeno prikupljanje otpada. JKP vrše prikupljanje suhe reciklabilne frakcije (uglavnom papir i karton, PET ambalažu i ostale plastike), kompaktiranje i prodaju preduzećima za reciklažu.

U Srednjobosanskom kantonu, u općinama Travnik i Novi Travnik, JKP vrše i prikupljanje i kompaktiranje papira i kartona, PET ambalaže i druge plastike. Balirani materijali se zatim prodaju preduzećima za reciklažu.

¹¹ Prema Federalnoj strategiji upravljanja otpadom za period 2008-2018., ciljevi za odvajanje i sortiranje su kako slijedi: (i) uspostava sistema odvojenog prikupljanja otpada u 80% općina do 2014. i 95% do 2018., (ii) odvajanje ambalažnog otpada do 20% u 2014. i 30% u 2018 ili 7% odnosno 10% ukupnog otpada.

¹² Ukupna količina koja se spominje u upitnicima je 790 tona ili cca. 0,23% ukupne količine prikupljenog otpada

¹³ Prema Planu upravljanja otpadom Kantona Sarajevo, na području Kantona je raspoređeno 560 posuda za selektivno prikupljanje otpada zapremine 1.100 litara (plave posude za papir i žute posude za PET), kao i 12 posuda – tzv. zvona za reciklažu, zapremine 2.000 litara (6 plavih i 6 žutih zvona); međutim, ove posude se nalaze samo u određenim dijelovima grada.



SLika2-4: Sortirnica otpadana regionalnoj deponiji Smiljevići Sarajevo

(Izvor: KJKP Rad d.o.o. Sarajevo)

Neke općine izvještavaju da su uvele reciklažna dvorištaza prikupljanje reciklabilnih materijala. Ovo još uvijek nije rasprostranjena praksa, a većina ovih dvorišta je uvedena kao pilot projekt u pojedinim područjima. Reciklažna dvorišta su obično veća dvorišta ili kontejnerski parkovi, čija veličina varira u zavisnosti od broja stanovnika koje opslužuje. Ova dvorišta se mogu nalaziti na periferiji grada ili bliže centru, u zavisnosti od dostupnosti prostora i geografijipodručja. Reciklažna dvorišta su obično ograđena i opremljenakantama i kontejnerima od 1.100 do 5.000 litara za odvojeno prikupljanje kabastog otpada i drugih reciklabilnih materijala. U zavisnosti od veličine dvorišta, mogu se odvojenoprikupljati sljedeći materijali: otpadni papir i karton, staklo, metal, plastika, gume, kabasti otpad iz domaćinstava, uređaji, otpadna ulja i baterije.

Situacija se nije značajno promijenila sa uvođenjemPOPR šema za ambalažni otpad u organizaciji Ekopaka i Ekoživota. Obje organizacije su implementirale nekoliko manjih projekata kroz obezbjeđivanje kontejnera za odvojeno prikupljanje javnim komunalnim preduzećima u više od 20 općina. Ovo su projekti ograničene veličine, a broj kontejnera nije dovoljan da se efikasno organizuje pružanje usluga u datom području. Doprinos ovih projekata postizanju ciljeva reciklaže i iskorištenjaje zanemariv. Aktivnosti operatera sistema su uglavnom fokusirane na PR događaje i podizanje javne svijesti.

Premda odvojeno prikupljanje otpada iz domaćinstava nije razvijeno u dovoljnoj mjeri, ipak postoje određeni pozitivni primjeri. Jedan od njih je višegodišnji projekt odvojenog prikupljanja u Gračanici, implementiran na osnovu ugovora o saradnji između EKOPAK iJ.P. „Komus“ d.o.o. U sklopu projekta su obezbijedene plastične kante zapremine 120 litara zaoko 8000 domaćinstava, kao i prazne žute i plave vreće za odvajanje ambalažnog otpada na mjesečnoj osnovi.

Nije značajan ni doprinos sortiranja komunalnog otpada za reciklirane količine u FBiH.

Stvarne aktivnosti za reciklažu u FBiH seorganizuju nezavisno od usluga prikupljanja komunalnog otpada i zasnovane su u potpunosti na komercijalnoj osnovi. Privatne kompanije prikupljaju i trguju sa reciklabilnim materijalima. Nakon određenihmanjih priprema i prerade, prikupljeni otpad se izvozi u inostranstvo ili se prodaje reciklažnim postrojenjima u zemlji. Neke kompanije koje prikupljaju reciklabilni otpad su specijalizovane za prikupljanje papira i/ili plastike, a druge za otpadni metal, pri čemu im prikupljanje drugog reciklabilnog otpada predstavlja sekundarna aktivnost. Profil i veličina ovih kompanija je različit, a promet varira od nekoliko hiljada do 2-3 miliona EUR godišnje.

Prikupljanje reciklabilnog otpada iz velikih supermarketa i drugih komercijalnih objekata je relativno dobro razvijeno u velikim gradovima. Prikupljanje industrijske i komercijalne ambalaže se u principu organizuje nezavisno od operatera sistema¹⁴.

Značajne količine papira i plastike prikupljaju pojedinačni prikupljači direktno iz kontejnera za komunalni otpad ili na deponijama, koji ih potom isporučuju u otkupne centre.

Prikupljanje je fokusirano na materijale čiji prihodi pokrivaju troškove prikupljanja i pripreme, kao što su metal, papir i karton, folija, PET boce, veliki predmeti od krute plastike.

Ne postoje detaljne i sveobuhvatne informacije o količinama odvojeno prikupljenog i recikliranog otpada u FBiH. Ipak, može se pretpostaviti da su količine reciklabilnog otpada koji je već prikupljen od komercijalnih, institucionalnih i industrijskih subjekata i neformalnog sektora veće od ciljeva za reciklabilni otpad postavljene za prvu godinu implementacije POPR sistema. Prema veoma grubim procjenama, količine recikliranog ambalažnog otpada se kreću u rasponu od 20.000 do 30.000 tona.

Privatnipošlovni subjekti za prikupljanje reciklabilnog otpada imaju mnogo više iskustva u trgovini reciklabilnim otpadom od novoosnovanih operatera sistema i komunalnih preduzeća.

Subjektiza prikupljanje reciklabilnog otpada smatraju operatere sistempartnerima i potencijalnim izvorom dodatnih prihoda. Trenutno, subjekti za prikupljanje reciklabilnog otpada daju glavni doprinos postizanju ciljeva za reciklažu. Praksa je da ovi subjekti isporučuju otpad u ime operatera sistema. Operateri sistema nisu vlasnici prikupljenog materijala i ne mogu utjecati na prakse prikupljanja i odluke o konačnom odredištu otpada. Operateri sistema plaćaju dodatnu naknadu subjektima za prikupljanje reciklabilnog otpada kako bi pribavili potrebne dokaze o reciklaži otpada.

2.3.3 Sortiranje komunalnog otpada

Na regionalnoj deponiji u Mostaru i općinskoj deponiji u Tuzli se nalaze dvije sortirnice miješanog komunalnog otpada. Instalirani kapacitet sortirnice na regionalnoj deponiji u Mostaru je 15 t/sat. U 2016. godini, u sortirnici je obrađeno približno 70% x 41.000 t miješanog otpada, što je rezultiralo u 790 tona suhe reciklabilne frakcije ili 2,7%. U sortirnici na općinskoj deponiji u Tuzli je obrađeno oko 15.000 t u 2016., što je rezultiralo u 360 tona reciklabilne frakcije ili 2,4%.

U Konjicu i Sarajevu su postavljene dvije sortirnice za odvojeno prikupljenu suhu reciklabilnu frakciju, kapaciteta 5 t/sat.

Kako izvještavaju JKP, rezultati koji su do sada postignuti putem postavljanja sortirnica su daleko ispod očekivanja i finansijski neodrživi. Razlozi su: (i) male količine otpada godišnje; (ii) niska svijest proizvođača otpada o pravilnom odvajanju na izvoru; (iii) uloga privatnog sektora koja direktno kupuje od komercijalnih, institucionalnih i industrijskih subjekata (također kao dio POPR sistema) i neformalnog sektora koji direktno kupuje od komercijalnih, institucionalnih i industrijskih subjekata i preuzima vrijednu suhu reciklabilnu frakciju iz kontejnera.

Pregled tržišnih cijena za suhu reciklabilnu frakciju sa četiri lokacije za sortiranje je prikazan u Tabela2-4.

Tabela2-4: Prihodi od sortiranja suhe reciklabilne frakcije u 2016.godini (KM/t)

¹⁴ Maloprodajni lanac BINGO je jedan od dioničara i osnivača Ekoživota, a količine prikupljene komercijalne ambalaže mogu doprinijeti postizanju ciljeva reciklaže

Materijal	Deponija u Zenici		Konjic		Sarajevo		Mostar	
	Količina (tone)	Cijena/t.	Količina (tone)	Cijena/t.	Količina (tone)	Cijena/t.	Količina (tone)	Cijena/t.
Papir/karton	76	135	160	140			300	160
Plastika			25	400			330	300
-PET	104	500						
-Tvrd	11	420						
Metali	6	220	26	0			94	600
Staklo	0		44	30			40	40
Ukupno	197	347	255	147	538		764	268

Cijene koje je prijavila sortirnica u Konjicu i stvarno primljene količine u 2016. godini u Konjicu ukazuju na niže cijene, tj. papir/karton 97 KM/t, plastika 245 KM/t i staklo 16 KM/t.

Prijavljeni iznos odvojenih količina u Sarajevu uključuje količine odvojene sa deponije (otprilike 150 t/god), količine odvojene na izvoru direktno od komercijalnih, institucionalnih i industrijskih subjekata i količine iz sortirnice za suhu reciklabilnu frakciju. Može se zaključiti da su odvojene količine na godišnjem nivou izuzetno niske zbog malih ulaznih količina u sortirnici visokog procenta škartausljed lošeg kvaliteta ulaznog materijala i lošeg odvajanja.

Operater sistema za ambalažni otpad do sada nije doprinio razvoju infrastrukture za sortiranje odvojeno prikupljenog otpada.

2.3.4 Uloga neformalnog sektora

Prema *Studiji tržišta otpadnih materijala – Bosna i Hercegovina*, postoje neformalni sakupljači otpada u praktično svim gradovima¹⁵. Oni uglavnom sakupljaju otpadni metal i, u manjoj mjeri, otpadni karton, s obzirom da ovi materijali obično imaju veću tržišnu vrijednost. Neformalni sakupljači otpada sakupljaju materijale sa lokalnih deponija, kontejnera na cesti i direktno iz domaćinstava (u vidu sakupljanja od vrata do vrata). Prosječan broj neformalnih sakupljača otpada koji djeluju na glavnim odlagalištima se svakodnevno kreće između 5 i 10. Primijećeno je da sličan broj sakupljača sakuplja otpadne materijale na sedmičnoj osnovi u manjim gradovima ili u urbanim naseljima sa populacijom od nekoliko hiljada. Neki sakupljači trgovcima prodaju otpadni bakar i bačene aluminijske limenke.

Nepoznati broj trgovaca (približno procijenjeno na 1 na nekoliko hiljada stanovnika) raštrkano je širom zemlje, a oni sakupljaju i/ili kupuju uglavnom otpadni metal. Neformalni trgovci obično imaju prostore na otvorenom gdje skladište otpadne materijale. Neki od njih skladište i otpadna vozila.

Prema jednom izvještaju iz 2006. godine, ne postoje zvanični podaci o broju neformalnih sakupljača otpada u BiH, a tokom izrade ove studije nisu pronađeni noviji podaci¹⁶. Istraživanje 659 individualnih sakupljača (uključujući 595 Roma) koje je sprovedeno u okviru studije je pokazalo da se najčešće sakupljaju obojeni i neobojeni otpadni metali (aluminijum - 91%, željezo - 90% i bakar - 85%). Na drugom mjestu su akumulatorske baterije (39%). Druge vrste reciklabilnih materijala se sakupljaju u značajno manjoj mjeri - papir (15%), plastika (13%) i staklo (5%). U izvještaju se navodi da

¹⁵ International Finance Corporation (2004.) *Studija tržišta otpadnih materijala – Bosna i Hercegovina*

¹⁶ International Finance Corporation (2006.) *Procjena sektora reciklaže u Bosni i Hercegovini*

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

sakupljači obično traže reciklabilne materijale u stambenim područjima, na deponijama i divljim odlagalištima otpada, au manjoj mjeri i u industrijskim područjima.

Uloga pojedinačnih sakupljača je najspornija stavka po pitanju prikupljanja reciklabilnog otpada u BiH i drugim zemljama Istočne Evrope. Organizacije koje se bave iskorištenjem otpada insistiraju na zatvaranju otkupnih centara i uvođenju zakonske zabrane prodaje materijala od pojedinaca, tvrdeći da je većina materijala koju takvi sakupljači dostavljaju ukradena iz kontejnera za selektivno prikupljanje otpada.

S druge strane, mora se priznati da značajan broj ljudi zarađuje od sakupljanja i prodaje reciklabilnog otpada otkupnim centrima. Većina ovih ljudi nema drugemogućnosti za zaradu. Neformalno sakupljanje otpada predstavlja društveni problem i ne može se riješiti samo administrativnim mjerama.

2.4 Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem

U Federaciji su u funkciji dva paralelna informaciona sistema o otpadu – Fondza zaštitu okoliša koristi svoje obrasce, a Federalni zavod za statistiku koristi svoje obrasce zasnovane na zahtjevima EU o statističkom izvještavanju. Zavod šalje svoje podatke Agenciji za statistiku BiH u statističke svrhe i svrhe izvještavanja EU. Ne postoji institucionalizovana saradnja između Fonda za zaštitu okoliša i Federalnog zavoda za statistiku. Podaci različitih organizacija se mogu razlikovati.

Trenutno su planiranje i implementacija efektivnih i efikasnih sistema upravljanja otpadom na entitetskom nivou otežanizbog nedostatka pouzdanih podataka o proizvođačima otpada, količinama, sastavu, povratu, reciklaži, odlaganju, interesnim grupama itd.

Neophodan je sveobuhvatan Informacioni sistem za otpad kako bi se obezbijedili potrebni podaci za izvještavanje na državnom i međunarodnom nivou, poboljšao pristup podacima o otpadu, podržale regulatorne reforme i s tim povezano izvještavanje, podržao dosljedan i sveobuhvatan proces prikupljanja podataka, pružili tačni i pouzdanipodaci na osnovu kojih se mogu donositi odluke, strategije i poslovna rješenja, podržale dosljedne metode, klasifikacija i terminologija za podatke o otpadu, kao i podržali propisi na državnom i regionalnom nivou.

Implementacija nacionalnog Informacionog sistema za otpad će standardizovati uslove izvještavanja, definicije, jedinice i terminologiju na svim administrativnim nivoima. Informacioni sistem treba redovno ažurirati na osnovu standardnih procedura izvještavanja kako bi se pratile promjene u sistemima upravljanja otpadom na državnom, entitetskom, regionalnom i lokalnom nivou. Regionalne deponije, općine, veliki proizvođači otpada iz poslovnog sektora, POPR sistemi i postrojenja za tretman treba da učestvuju u redovnom sistemu izvještavanja. Trebalo bi izraditi inventar ispitanika na entitetskom nivou. Odgovorna organizacija bi mogla biti Fond za zaštitu okoliša FBiH u bliskoj saradnji sa Federalnim ministarstvom okoliša i turizma i Agencijom za statistiku BiH.

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (BHAS)

Nakon dugogodišnje neusklađenosti prikupljanju podataka, Agencija za statistiku BiH (BHAS) je 2008. godine, u saradnji sa Federalnim zavodom za statistiku i Republičkim zavodom za statistiku, započela konsolidaciju baze podataka o komunalnom, industrijskom i opasnom otpadu na nivou cijele države iz izvještaja i odgovora na upitnike. Upitnik sadrži strukturne podatke o otpadu prema EWC-Stat i u skladu sa Uredbom br. 2150/2002 o statističkim podacima o otpadu. Međutim, kvalitet podataka se može značajno poboljšati. To bi se moglo ostvariti kroz blisku saradnju između državnog i entitetskih zavoda za statistiku, FMOiT-a, Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske (MPGE), Odjeljenja za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove u BD i kantonalnih vlasti; s obzirom da svi prikupljaju podatke i informacije o otpadu od komunalnih preduzeća za upravljanje otpadom, drugih preduzeća i sl.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

BHAS obavlja poslove koji se odnose na organizovanje, izradu i distribuciju statistike za državu u cjelini. Agencija posluje u skladu sa Zakonom o statistici BiH (Službeni glasnik BiH, br. 26/04 i 42/04) i nadležni je organ za obradu, distribuciju i utvrđivanje statističkih podataka BiH. Spomenutim Zakonom je uspostavljen pravni okvir za organizaciju, izradu i distribuciju statističkih podataka BiH. Agencija prikuplja, obrađuje i distribuira statističke podatke BiH u skladu sa međunarodno prihvaćenim standardima na osnovu podataka koje joj dostavljaju entitetski statistički zavodi ili podataka koje Agencija neposredno prikuplja.

BHAS obrađuje podatke prikupljene putem statističkih istraživanja u izvještajima pod nazivom "Godišnji izvještaj o prikupljenom otpadu" (obrazac KOM-6aS) i "Godišnji izvještaj o odloženom otpadu" (obrazac KOM-6aD). Godišnje izvještaje podnose javna komunalna preduzeća i druga preduzeća koja se bave prikupljanjem i odlaganjem otpada, kao i preduzeća koja upravljaju deponijama otpada.

Nema pouzdanih podataka o proizvodnji otpada u BiH. BHAS je 2012. godine objavio "Metodološke smjernice za pripremu izvještaja o kvalitetu statističkih istraživanja". Cilj ove publikacije je pružiti preporuke za pripremu sveobuhvatnih izvještaja o kvalitetu za cijeli niz statističkih procesa i njihovih rezultata, u skladu s preporukama Evropskog statističkog ureda (Eurostat). Agencija je sačinila popis standardnih pokazatelja na osnovu standardnih pokazatelja kvaliteta Eurostat-a. Ove pokazatelje je pripremila posebna radna grupa Eurostat-aza potrebe monitoringa kvaliteta u evropskom statističkom sistemu. "Metodološke smjernice za pripremu izvještaja o kvalitetu statističkih istraživanja" daju uputstvo za pripremu izvještaja o kvalitetu u standardiziranom formatu. Izvještaj o kvalitetu se izrađuje jednom godišnje (godišnji izvještaji), bez obzira na periodiku provođenja samog statističkog istraživanja. Izvještaj izrađuju statističari odgovorni za određeno statističko istraživanje u saradnji sa osobljem zaduženim za analizu, uzorak i IT. U periodu od 2012. do 2014. godine, BHAS je izradio nekoliko izvještaja o kvalitetu statističkih istraživanja; međutim, nijedan od njih nije odnosio na sektor upravljanja otpadom.

Ne postoje dostupni detaljni podaci o sastavu otpada na nivou BiH. BHAS godišnje objavljuje podatke o prikupljanju i odlaganju komunalnog otpada, ali postoje brojni problemi s kvalitetom podataka. Prema podacima BHAS-a, samo nekoliko poslovnih subjekata je dostavilo podatke o količinama otpada pribavljene direktnim mjerenjem, s obzirom da samo mali broj deponija ima opremu za mjerenje. U slučajevima kada direktna mjerenja nisu dostupna, procjene se vrše na osnovu broja vozila i njihovog kapaciteta. Pored toga, komunalna preduzeća za otpad nisu počela da primjenjuju jedinstvenu metodologiju za prikupljanje podataka ili standardnu definiciju otpada.

BHAS prikuplja podatke o otpadu iz proizvodnih djelatnosti iste objavljuje u godišnjim izvještajima o otpadu nastalom u proizvodnim aktivnostima, u skladu sa godišnjim planom implementacije statističkih aktivnosti. Izvještajne jedinice su poslovni subjekti i dijelovi poslovnih subjekata koji supo Klasifikaciji djelatnosti registrovani u sektorima B –Vađenje ruda i kamena, Prerađivačka industrija i D –Proizvodnja i snabdijevanje električnom energijom, plinom, parom i klimatizacija, a imaju 10 ili više zaposlenih. U slučajevima kada nisu dostupne evidencije i dokumentacija, izvještaji se zasnivaju na procjenama. Ovi podaci o količinama, vrstama i tokovima otpada nastalog u "proizvodnom procesu u industriji, zanatstvu i drugim procesima" i dalje ne pružaju potpunu sliku nastanka otpada i tokova otpada u BiH. Nedostaju informacije o drugom industrijskom otpadu i otpadu koji nije otpad iz domaćinstava.

Trenutno nema specijalizovanih statističkih istraživanja o količini ambalaže i EE uređaja koji se stavljaju na tržište.

Federalni zavod za statistiku (FZS)

Federalni zavod za statistiku (osnovan 21. aprila 1997., u skladu sa Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave (Službene novine FBiH, br. 8/95 i 9/96)) vrši poslove u vezi sa organizovanjem i sprovođenjem statističkih istraživanja za Federaciju. Odsjek za

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

statistiku industrije, građevinarstva, poljoprivrede, šumarstva i okoliša je odgovorno za statistiku okoliša uključujući otpad. Federalni zavod za statistiku je obavezan dostavljati podatke Agenciji za statistiku BiH u skladu sa Zakonom o statistici BiH (Službeni glasnik BiH, br. 26/04 i 42/04).

Federalni zavod za statistiku obrađuje podatke prikupljene putem statističkih istraživanja pod nazivom "Godišnji izvještaj o prikupljenom komunalnom otpadu" (obrazac KOM 6aS) i "Godišnji izvještaj o odloženom otpadu" (obrazac KOM 6aD). Godišnje izvještaje podnose javna komunalna preduzeća i druga preduzeća koja se bave prikupljanjem i odlaganjem otpada, kao i preduzeća koja upravljaju odlagalištem otpada.

2.5 Ciljevi za iskorištenje i reciklažu

2.5.1 Ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada

Federalnom strategijom upravljanja otpadom za period 2008-2018. je definisan Operativni cilj za komunalni otpad: "Prikupiti i reciklirati otpad od ambalaže (% od ukupno proizvedene količine)" – ciljni procenti su prikazani u tabeli u nastavku.

Tabela 2-5: Ciljevi za ambalažni otpad definisani Federalnom strategijom upravljanja otpadom za period 2008-2018.

Operativni cilj	2011.	2014.	2018.
Prikupiti i reciklirati otpad od ambalaže (% od ukupno proizvedene količine)	8%	20%	30%
Papir i karton	35%	45%	55%
Staklo	1%	10%	40%
Metal	55%	60%	65%
Plastika	3%	6%	15%

Pravilnikom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13) su postavljeni ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada. Prema Pravilniku, 35% ambalažnog otpada koji se stavlja na tržište se mora reciklirati ili iskoristiti do 2016. Odredbe Pravilnikase odnose na cjelokupan ambalažni otpadkoji se stavlja na tržište FBiH, dok se otpad koji se spominje u Federalnoj strategiji upravljanja otpadom odnosi samo na materijale iskorištene iz komunalnog otpada.

Tabela 2-6: Specifični ciljevi za iskorištenje ili reciklažu ambalažnog otpada prema Pravilniku o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13)

Ambalažni materijal	Minimalna količina (%) koju treba iskoristiti ili reciklirati		
	2014.	2015.	2016.
Staklo	5%	8%	12%
Metal	4%	6%	10%
Papir	20%	25%	30%
Plastika	8%	12%	16%
Drvo	5%	8%	12%
Višeslojni i ostali materijal	5%	8%	10%
Ambalaža koja sadrži i/ili je onečišćena opasnim materijama	5%	8%	10%

Prema Pravilniku o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službene novine FBiH, br. 88/11, 28/13), cilj za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada je 35% ambalaže stavljene na tržište. Prema Federalnoj strategiji upravljanja otpadom, ukupna količina ambalaže koja se stavlja na tržište je približno 170.000 t/god. Ova cifra se treba revidirati na osnovu odgovarajuće analize podataka, s obzirom da su stvarno prijavljene količine znatno manje. Prema trenutnim procjenama Fonda za zaštitu okoliša FBiH, samo 15% ambalažnog otpada se iskorištava iz ambalaže koja se stavlja na tržište FBiH. Opći cilj iskorištenja i reciklaže je obustavljen do 2021.

Ciljevi za iskorištenje i reciklažu u FBiH su znatno niži od ciljeva postavljenih EU Direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu

2.5.2 Ciljevi za selektivno prikupljanje, reciklažu i iskorištenje EE otpada

Ciljevi prikupljanja i preuzimanja EE otpada su propisani članom 7. Pravilnika o EE otpadu. Ciljevi su utvrđeni procentualno u odnosu na količinu opreme koju obaveznici sistema stavljaju na tržište FBiH. Ciljevi se povećavaju sa 5% u prvoj godini poslije dobivanja dozvole do 25% u petoj godini.

Minimalni ciljevi za reciklažu i iskorištenje su izraženi procentualno prema težini EE otpada za različite kategorije opreme i računaju se od pune pete godine trenutka kada operater sistema pribavi dozvolu.

2.6 Kapaciteti za reciklažu

U jednoj studiji iz 2008. godine o *Procjeni sektora reciklaže u Bosni i Hercegovini* izvršeno je detaljno istraživanje u 35 kompanija sa procijenjenim ukupnim tržišnim udjelom od oko 60%¹⁷. Prema ovoj studiji, trifabrike se mogu izdvojiti zbog njihove veličine i količine obrađenog materijala:

- Natron Hayat, Maglaj, najveća fabrika papira u državi;
- Mittal Steel, Zenica, proizvođač čelika;
- Weltplast, proizvođač plastike.

Natron Maglaj je osnovana 1951. godine u vlasništvu bivše Jugoslavije i od tada je najveći proizvođač kraft papira i ambalažnog materijala u zemlji. U maju 2015., kompanija je privatizovana spajanjem

¹⁷ International Finance Corporation (2006.) Procjena sektora reciklaže u Bosni i Hercegovini

kompanije sa Kastamonu Entegre, koja je članica Hayat Holding grupacije iz Turske. Kapacitet proizvodnje papira u 2013. godini iznosio je 285 tona dnevno, a u narednom investicionom ciklusu kompanija planira povećati proizvodnju na 390 tona dnevno¹⁸.

Mittal Steel Zenica: Fabrika gvožđa i čelika je osnovana 1982. godine pod nazivom Željezara Zenica i u to vrijeme uglavnom proizvodila valjane proizvode. Fabrika je kasnije transformisana u veliki industrijski kompleks, sa koksnom pećnicom, visokom pećnicom i postrojenjem za valjanje. Tokom rata sredinom devedesetih godina, fabrika je prekinula proizvodnju. 1998. godine, fabrika je ponovo pokrenuta finansijskim sredstvima Kuvajt Consulting / Investment Co (Kuvajt). Kuvajt je, zajedničkim ulaganjem sa državom, osnovao novu firmu pod imenom BH Steel-Željezara Zenica. U decembru 2004. godine, Mittal Steel – globalni proizvođač čelika, kupio je 51% udjela u BH Steel-Željezara Zenica od Vlade FBiH, a potom je u decembru 2005. godine kupio još 41% od kuvajtskog vlasnika. Kao rezultat transakcije, Mittal Steel sada ima 92% udjela u Mittal Steel Zenica. Fabrika proizvodi toplo valjane proizvode kao što su rebrasti betonski čelik, fazonski profili, šipkasti profile, toplo valjanja žica, kao i armaturne mreže i dijelove konstrukcija - uglavnom za tržišta Balkana, EU i Sjeverne Afrike. Iako je planirano da postigne proizvodni kapacitet od 2.250.000 tona čelika godišnje, fabrika trenutno proizvodi manje od milion tona, a ukupna proizvodnja je u 2012. godini iznosila 700.000 tona (fabrika ima maksimalni kapacitet od 1.000.000 tona godišnje).¹⁹

Weltplast je privatna kompanija osnovana 1984. godine. Vodeća je kompanija u BiH u završnoj preradi polimernih materijala (PE i PP). Proizvodi kompanije uključuju cijevi za transport vode, cijevi za transport plina, PP cijevi i spojni elementi, PE ambalaža/vrećice i filmovi, kao i plastika koja se koristi u poljoprivredi. Reciklirani materijal se koristi samo u proizvodnji PE vrećica i filmova. Godišnja proizvodnja u BiH i Hrvatskoj iznosi 10.000 tona (nisu dostupni zasebni podaci samo za BiH), uključujući tlačne PEHD cijevi, PP cijevi za kućne instalacije te konfekcioniranu ambalažu, filmove i industrijske folije.²⁰

Postrojenja za reciklažu moraju imati dozvolu za upravljanje otpadom i ispunjavati zahtjeve zakonskih propisa iz oblasti okoliša.

Postrojenja za reciklažu nisu aktivno uključena u uređenje POPR sistema. Takva postrojenja zadržavaju postojeće lance snabdijevanja otpadom i ne oslanjaju se u potpunosti na operatere sistema.

2.7 Analiza postojećih POPR sistema

Situacija sa prikupljanjem reciklabilnog otpada je kako slijedi:

- Prikupljanje reciklabilnog otpada iz velikih supermarketa i drugih trgovinskih centara je relativno dobro razvijeno u velikim gradovima. Prikupljanje industrijske i komercijalne ambalaže je organizovano nezavisno od operatera sistema;

¹⁸ Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije (2013) *Ministar Trhulj Posjetio Kompaniju Natron-Hayat d.o.o. Maglaj, pristupljeno na datum: januar 2016., dostupno na: www.fmeri.gov.ba/ministar-trhulj-posjetio-kompaniju-natronhayat-doo-maglaj.aspx*

¹⁹ Muhamedagić S. Duran S. (2009) *Utjecaj metalurške proizvodnje na kvalitet zraka u području Grada Zenica*, 6. naučni i stručni sastanak sa međunarodnim učešćem "Kvalitet 2009", Neum, Bosna i Hercegovina, 4-6. juni 2009., <https://ejatlas.org/conflict/arcelormittal-steel-production-factory-zenica-bosnia-and-herzegovina>

²⁰ Weltplast (2016.) *O nama*, pristupljeno na datum: januar 2016., dostupno na: www.weltplast.com/en/about-us.html

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Značajne količine papira i plastike prikupljaju pojedinačni prikupljači direktno iz kontejnera za komunalni otpad ili na deponijama, koji ih potom isporučuju u otkupne centre;
- Prikupljanje je fokusirano na materijale za koje prihodi pokrivaju troškove prikupljanja i pripreme, kao što su metal, papir i karton, folija, PET boce, veliki predmeti od krute plastike; prikupljanje stakla iz domaćinstava je zanemarivo;
- Prikupljanje reciklabilnog otpada se uglavnom organizuje nezavisno od prikupljanja komunalnog otpada;
- Količine reciklabilnog otpada koji je već prikupljen su veće od ciljeva za reciklabilni otpad postavljenih za prvu godinu implementacije POPR sistema;
- Praktično se ne primjenjuje odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava;
- Privatne kompanije za prikupljanje reciklabilnog otpada imaju mnogo više iskustva u trgovini reciklabilnim otpadom od novoosnovanih operatera sistema i komunalnih preduzeća;
- Kompanije za prikupljanje reciklabilnog otpada smatraju operatere sistema partnerima i potencijalnim izvorom dodatnih prihoda;
- Praksa je da kompanije za prikupljanje reciklabilnog otpada isporučuju otpad u ime operatera sistema. Operateri sistema nisu vlasnici prikupljenog materijala i samo u ograničenoj mjeri mogu utjecati na prakse prikupljanja i odluke o konačnom odredištu otpada.
- Operateri sistema plaćaju dodatnu naknadu subjektima za prikupljanje reciklabilnog otpada kako bi pribavili potrebne dokaze o reciklaži otpada. Visina ove dodatne naknade je znatno niža od tržišne vrijednosti datog materijala;
- Zakonodavstvo u FBiH ne pruža jasne smjernice o odgovornosti općina u vezi sa organizovanjem usluga odvojenog prikupljanja komunalnog otpada.

2.7.1 Količine ambalažnog otpada

Ne postoje pouzdani podaci o količini ambalažnog otpada u FBiH.

Prema procjenama, u 2013. godini je na tržište stavljeno oko 146.000²¹ tona ambalaže što odgovara količini od 66,2 kg po glavi stanovnika. Ne postoje informacije o stvarnoj distribuciji različitih ambalažnih materijala.

Analiza statističkih podataka, stvarno prijavljenih količina ambalaže stavljen na tržište i podaci o proizvodnji i sastavu komunalnog otpada dovode do zaključka da značajna količina ambalaže nije uključena u POPR sistem. Stručna procjena ukupne količine neprijavljene ambalaže prelazi 50%.

Mogući razlog za to može biti postojanje proizvođača i uvoznika pakovanih proizvoda koji nisu potpisali ugovore sa operaterom sistema niti plaćaju poreze na proizvode. To su uglavnom male kompanije koje nisu u potpunosti svjesne svojih obaveza ili se plaše da će im FMOiT zbog potpisivanja ugovora sa operaterom sistema retroaktivno izreći sankcije. Uprkos činjenici da takve kompanije postoje, one ne mogu biti razlog takve značajne razlike u prijavljenim količinama ambalaže.

Najvjerovatnije je da su manje količine ambalaže rezultat manjeg iznosa koji su prijavile kompanije koje su već sklopile ugovore sa organizacijama za povrat otpada. Trenutno ne postoji efikasan mehanizam za kontrolu prijavljenih količina. Glavni razlozi su:

²¹ Navedena količina se odnosi na ambalažni otpad koji je stavljen na tržište u FBiH. Procjenjena količina je niža nego što je to procjenjena količina ambalažnog otpada koji se može naći u reciklabilnom otpadu. Razlog za korištenje konzervativnije procjene leži u činjenici da je količina reciklabilnog otpada procjenjena na osnovu podataka o sastavu otpada, a uzeti uzorci otpada sadrže kontaminirane materijale sa visokim sadržajem vlage za neke of frakcija (plastika i papir).

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Institucije nadležne za kontrole nemaju dovoljno zaposlenog osoblja i nemaju neophodno znanje za provjeru računovodstvenih informacija obaveznika sistema;
- Državni/entitetski poreski i carinski organi koji imaju pristup informacijama pojedinih kompanija o prodaji i drugim računovodstvenim podacima nisu uključeni u mehanizam kontrole;
- Operateri sistema ne vrše reviziju količina koje prijavljuju njihovi klijenti, što je uobičajena praksa u drugim zemljama. Glavni razlog tome je što obavezne kompanije ne podržavaju revizijui preferiraju da zaključe ugovore sa operaterima sistema koji nemaju praksu vršenja revizije.

Nadležni organi su svjesni ovih prepreka i već su planirane prve korektivne mjere.

Prema izvještaju pod nazivom "*Analiza sektora upravljanja čvrstim otpadom i preporuke o sektorskim reformama i investicijama*", očekuje se povećanje obima komunalnog otpada u FBiH za 21% uz prosječnu godišnju stopu rasta od 1,8%. Očekuje se da će se prosječna stopa proizvodnje otpada povećati sa 0,8 kg/stanovnik/dan u 2013. godini na 1,02 kg/stanovnik/dan u 2025. godini. Pored proizvodnje otpada, promijenit će se i sastav otpada kao rezultat ekonomskog rasta zemlje. Evropska statistika²² pokazuje da uz rast prihoda rastu i reciklabilni materijali (uglavnom ambalažni) 50 posto brže ($1,5\% \times 1,8 = 2,7\%$ godišnje) od ukupnog rasta proizvodnje otpada (1,8% godišnje) po glavi stanovnika, dok organska frakcija opada. Sljedeće pretpostavke su uzete u obzir u izvještaju kako bi se predvidio najvjerojatiji sastav otpada:

- Reciklabilna frakcija će rasti 50% brže od ukupne proizvodnje otpada po glavi stanovnika.
- Proizvodnja otpada po glavi stanovnika će porasti sa 292 na 362 kg/stanovnik/god, što je povećanje za oko 24% za 12 godina.
- Povećanje reciklabilne frakcije proizvedene po glavi stanovnika, za isti period, bit će skoro 38%.
- Procent suhe reciklabilne frakcije (plastika, staklo, papir, metali, aluminijske limenke, PET) u ukupnom otpadu je iznosio 33% u 2013. godini. Procent suhe reciklabilne frakcije će se povećati na 38% u 2025. godini (133 kg po glavi stanovnika godišnje).

Federalnom strategijom upravljanja otpadom za period 2008-2018. postavljenisu kvantitativni ciljevi sa određenim rokovima za realizaciju strateških ciljeva. Prema Strategiji, prikupljanje komunalnog otpada se treba proširiti na najmanje 95% stanovnika, a količina odvojenog komunalnog otpada se treba povećavati na 10%. S obzirom na trenutnostanje (pokrivenost uslugom prikupljanja otpada od 68%, gotovo bez odvajanja i recikliranja, loši osnovni nivo usluga), takva transformacija sistema upravljanja otpadom u Federaciji BiH zahtijevat će koordinirane napore na svim administrativnim nivoima, značajan razvoj ljudskih resursa, povećano učešće javnosti i značajne finansijske resurse. Stoga se implementacija ciljeva utvrđenih smatra veoma optimističnim scenarijem za sektor upravljanja otpadom u periodu do 2025. godine, uzimajući također u obzir dosadašnje rezultate. Realistični scenarij preporučen za budući razvoj upravljanja komunalnim otpadom u FBiH prema izvještaju "*Analiza sektora upravljanja čvrstim otpadom i preporuke o sektorskim reformama i investicijama*" pretpostavlja:

- Povećanu pokrivenost uslugama prikupljanja od 100% u urbanim područjima i 60% u ruralnim područjima do 2025. godine (federalni prosjek: 80% u smislu stanovništva i 85% u smislu proizvedenog otpada).

²²Proizvodnja i reciklaža ambalažnog otpada (CSI 017/WST 002 – Procjena objavljena u novembru 2012.)

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Odvajanje suhih reciklabilnih materijalana izvoru u iznosu od 35% do 2025. godine, što bi dovelo do reciklaže komunalnog otpada u iznosu od 13%.
- Odvajanje na izvoru će se podržati kroz uspostavljene POPR šeme za ambalažni otpad.

Projicirane količine proizvedenog otpada, prikupljenog otpada i selektivno prikupljenih reciklabilnih materijala su prikazane u sljedećoj tabeli:

Tabela2-7: Realistični scenarij za tokove otpada (t/god)

Realistični scenarij	2013.	2025.
Ukupni otpad	635.640	772.719
Pokrivenost uslugom prikupljanja	68%	85%
Ukupni prikupljeni otpad	432.235	656.812
Reciklabilni materijali	142.638	246.961
Direktno prikupljanje (10%)	20.976	29.110
Odvajanje na izvoru	Zanemarivo	76.248
Drugo	116.704	179.967

Količina ambalažnog otpada se procjenjuje na oko 70% ukupne količine reciklabilnih materijala, a prema gore navedenim projekcijama će se povećati na 203.000 tona u 2025. godini.

2.7.2 Kanali prikupljanja reciklabilnog materijala

Glavni kanali prikupljanja ambalažnog otpada (papira i kartona, plastike, stakla i metala) kojima se omogućava ispunjenje ciljeva za reciklažu i iskorištenje su prikazani na slici u nastavku.

Najvažniji kanali za prikupljanje ambalažnog otpada (papira i kartona, plastike, stakla i metala) koji omogućavaju postizanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje prikazani su na sljedećoj slici:



Slika2-5: Kanali prikupljanja ambalažnog otpada

Ne postoje tehnički uslovi i/ili standardi za odvojeno prikupljanje. Takvi zahtjevi trebaju definisati moguće vrste sistema odvojenog prikupljanja, vrstu korištenih kontejnera, minimalnu zapreminu kontejnera po glavi stanovnika, učestalost prikupljanja, maksimalni broj stanovnika koje kontejneri opslužuju, prikupljene materijale itd.

Obezbjedivanje pojedinačnih kanti/kontejnera ili upotreba plastičnih vreća za odvojeno prikupljanje se praktikuje u ograničenoj mjeri. Obično se primjenjuje sistem dovoza koristeći euro kontejnere sa točkovima, zapremine 1.1 m³. Operateri sistema su implementirali pilot projekte kako bi utvrdili optimalne metode prikupljanja.

Paralelno sa odvojenim prikupljanjem u kontejnerima, otkupni (reciklažni) centri posluju u većim gradovima u BiH. Reciklabilni otpad se isporučuje u otkupne centre sortiran i uz naknadu. Glavni snabdjevači materijala su pojedinačni sakupljači. Većina otkupnih centara radi bez odgovarajuće registracije i ne ispunjava relevantnesanitarne i higijenske norme.

Uloga sortiranja će rasti u narednim godinama, zbog potrebe da se otpad tretira prije odlaganja na deponiju. Ipak, treba naglasiti sljedeće:

- Kvalitet materijala koji se odvajaju od miješanog otpada je vrlo nizak. Ovo je naročito relevantno za papirni i kartonski otpad, s obzirom da fabrike papira odbijaju prihvatiti takav otpad za reciklažu;
- Zakonski zahtjevi na evropskom nivou daju prednost odvajanju na izvoru, a sortiranjemiješanog otpada će se najvjerojatnije fokusirati na proizvodnju alternativnih goriva;
- Povećanjem odvojenog prikupljanja će se smanjiti količina vrijednih komponenti u rezidualnom otpadu.

Industrijska i komercijalna ambalažakoju isporučuju klijenti operatera sistema može značajno doprinijeti postizanju ciljeva za reciklažu, naročito za staklenu ambalažu. Ovo se odnosi na periodičnu zamjenu korištenih povratnih staklenih boca od strane velikih pivara i proizvođača bezalkoholnih pića.

Trenutno ne postoje pouzdani statistički podaci o tome kako različiti kanali prikupljanja doprinose postizanju ciljeva za reciklažu. Ipak, može se zaključiti da odvojeno prikupljanje u kontejnerima obezbjeđuje manje od 1% prikupljenog reciklabilnog otpada, da pojedinačni prikupljači (otkupni centri) donose 40-50% trenutno prikupljenog papira i plastike, da dodatnih 1-2% spada na sortirani komunalni otpad, a preostalih 40-50% čini prikupljenaindustrijska i komercijalna ambalaža.

2.8 Nedostaci

Tokom proteklih godina je diskutovano o rezultatima i efikasnosti uspostavljenog sistema produžene odgovornosti proizvođača u FBiH. Sa formalne tačke gledišta, sistem postiže ciljeve za reciklažu i iskorištenje koji su postavljeni zakonskim propisima. Ipak, skoro pet godina nakon početka sistema, ne sprovodi se odvojeno prikupljanje otpada na izvoru. Postignuća u posljednjih nekoliko godina su uglavnom rezultat optimizacije praksi prikupljanja koja su već postojala prije uspostavljanja POPRšeme i rezultat potražnje reciklažne industrije za sirovinama.

Implementacija efikasnog i isplativog sistema za upravljanje ambalažnim otpadom i EE otpadom zahtijeva značajne promjene u postojećim zakonskim odredbama, organizacijskom uređenju i operativnim praksama na svim nivoima.

Ključna pitanja koja se trebaju riješiti u pogledu upravljanja ambalažnim otpadom su sljedeća:

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Dokumenti o politici upravljanja otpadom i odgovarajuće zakonodavstvo usvojeno na entitetskom nivou ne sadrže jasne ciljeve koje POPR šeme trebaju postići u pogledu odvojenog prikupljanja i recikliranja. Ciljevi za organizovanje usluga odvojenog prikupljanja nisu realistični i ne odgovaraju ciljevima za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada. Odgovornosti JKP u organizovanju prikupljanja EE otpada iz domaćinstava nisu jasno definisane.
- Federalna strategija upravljanja otpadom ističe u 2018. godini. Strategija je sveobuhvatna i postavlja ciljeve koji su, u općem smislu, usklađeni sa EU direktivama. Međutim, posljednjih 9 godina implementacije je pokazalo da se ovi ciljevi ne postižu i da ih treba ponovo razmotriti u narednom planskom periodu, uzimajući u obzir teškoće u implementaciji i stanje sektora u smislu finansijskih i tehničkih kapaciteta.
- Postoji urgentna potreba da se ažuriraju općinski propisi koji regulišu obaveze općina i JKP u vezi sa upravljanjem komunalnim otpadom, a za to nedostaju ljudski kapaciteti. Potrebno je ojačati primjenu i inspekciju na svim nivoima, kao i definisati jasnu podjelu nadležnosti između entitetskih i kantonalnih inspekcija. To također zahtijeva značajne ljudske i institucionalne kapacitete.
- Nema pouzdanih podataka o količini ambalaže koja se stavlja na tržište, kao i količini reciklabilnog otpada koji se odvojeno prikuplja, reciklira ili izvozi. Još uvijek ne postoji centralizovano prikupljanje informacija i upravljanje bazama podataka.
- Obaveznici sistema ne prijavljuju većinu ambalaže koja se stavlja na tržište i stoga finansijski ne doprinose sistemu prikupljanja (putem POPR šema ili Fonda za zaštitu okoliša). Ovo ograničava raspoložive resurse u sistemu i ne dozvoljava značajna poboljšanja u praksama upravljanja otpadom. Pored toga, mala količina prijavljene ambalaže vještački smanjuje primjenjive ciljeve za reciklažu i čini ih lako dostižnim.
- Ciljevi za reciklažu i iskorištenje koji su definisani propisima o ambalažnom otpadu su niski, a njihovo postizanje ne predstavlja izazov za ovlaštene operatere sistema. Reciklabilni otpad komercijalnog porijekla i materijali prikupljeni od neformalnog sektora su dovoljni za postizanje važećih ciljeva za reciklažu. POPR šeme kanališu već prikupljene materijale i praktično ne doprinose povećanju količine recikliranog otpada. U takvoj situaciji ne postoji formalna obaveza ili podsticaj za operatere sistema da razviju skuplje sisteme za odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava.
- Ciljevi za prikupljanje EE otpada su preniski i uveliko se razlikuju od ciljeva propisanih EU zakonodavstvom.
- Nisu postignuti ciljevi definisani Federalnom strategijom upravljanja otpadom o odvajanju ambalažnog otpada na izvoru.
- Trenutno ne postoje funkcionalni mehanizmi da se smanji pojava korištenja usluga bez plaćanja za iste i da se izriču sankcije: i) ne postoji formalni uslov da se finansijski doprinos za upravljanje ambalažnim otpadom uračuna u cijenu prodatih proizvoda (naknade koje naplaćuje POPR operater ili naknade/porezi koji se plaćaju Fondu za zaštitu okoliša); ii) nema jasnih uputstava o dokumentovanju i prijavljivanju količina ambalaže od strane obaveznika sistema i kako se dokumentacija povezuje sa primijenjenim računovodstvenim sistemima (npr. naknade koje se obračunavaju po osnovu prodaje i koje se čuvaju na posebnom računu na sličan način kao PDV); iii) ne postoji redovan nadzor nad proizvodima koji se stave na tržište, identifikacija obaveznika sistema i inspekcija identifikovanih subjekata; iv) količine ambalaže koje subjekti prijavljuju POPR organizacijama ne podliježu reviziji.
- Dozvole koje se izdaju POPR organizacijama ne sadrže uslove ili jasne zahtjeve u vezi sa sistemom odvojenog prikupljanja koji se treba implementirati. Takvi zahtjevi obično uključuju: vrstu sistema odvojenog prikupljanja, minimalnu populaciju pokrivenu uslugama prikupljanja, minimalne prikupljene količine, prikupljene materijale, minimalnu zapreminu postavljenih kontejnera, učestalost prikupljanja, neophodnu infrastrukturu za sortiranje.
- Jedan od glavnih problema postojećeg sistema je nedostatak istinskog učešća općina. Lokalne vlasti ne učestvuju aktivno u planiranju i implementaciji sistema. Upravljanje otpadom, a

naročito odvojeno prikupljanje i reciklažatrebaju postati istinski prioritet za kantonalne i općinske uprave.

- Ne postoje jasna pravila ili saglasnost o ulozi kantona i lokalnih vlasti u uspostavisistema odvojenog prikupljanja reciklabilnog otpada na njihovoj teritoriji i o tome kako će se takvi sistemi finansirati. Ova pitanja se rješavaju i dogovaraju bilateralno između lokalnih vlasti i operatera sistema u svakom zasebnom slučaju.
- Postoje ozbiljne praznine i nedosljednosti u postojećem zakonodavstvu u pogledu izdavanja dozvola za operatere sistema i njihovog godišnjeg izvještavanja. Godišnji izvještaji POPR organizacija ne podliježu nezavisnoj reviziji prije podnošenja izvještaja organima vlasti. Godišnji izvještaji se uglavnom fokusiraju na postizanje ciljeva za reciklažu i ne pružaju informacije o razvoju u sistemu odvojenog prikupljanja, infrastrukturi za sortiranje i recikliranje, kampanjama za informisanje i podizanje svijesti itd.
- Ne postoje zakonski uslovi ili postupci za podjelu odgovornosti između nekoliko ovlaštenihoperatera sistema.
- Kapaciteti vlasti na entitetskom, kantonalnim i lokalnim nivoima apsolutno nisu dovoljni za sprovođenje odgovarajućeg planiranja i primjene zakonskih zahtjeva. Nedostatak osoblja može biti ozbiljna prepreka za poboljšanje situacije u budućnosti.
- Privatni sektor nije dovoljno uključen u pružanje usluga odvojenog prikupljanja i sortiranja.
- Očigledno je odsustvo javne svijesti uglavnom zbog nedostatka programa javnog informisanja radi promovisanja odvajanja otpada.
- Industrija reciklaže u FBiH nije dobro razvijena uglavnom zbog ograničene veličine tržišta. U takvoj situaciji reciklaža se oslanja na izvoz otpada štodovodi do dodatnih troškova i napora.
- U državnim organima postoji pogrešno shvatanje da POPR organizacije upravljaju javnim sredstvima. Postoje pokušaji Ministarstva da reguliše i upliće se u stvarno trošenje POPR organizacija umjesto da se fokusira na praktične rezultate koji se trebaju postići.
- Upravljanje ambalažnim i EE otpadom se treba razmatrati u sklopu šireg okvira upravljanja komunalnim otpadom. Poboljšanje odvojenog prikupljanja i recikliranja ambalažnog i EE otpada neće biti moguće bez poboljšanja sveukupnog sistema upravljanja komunalnim otpadom.

Za sva ova pitanja je potreban kontinuirani dijalog i dobra volja svih interesnih grupa. Mora se ponovo uspostaviti povjerenje između operatera sistema i organa vlasti, a sve strane trebaju doprinijeti postizanju dogovorenih zajedničkih ciljeva.

3 TRENUTNI STATUS PRODUŽENE ODGOVORNOSTI PROIZVOĐAČA U REPUBLICI SRPSKOJ

3.1 Pravni okvir i politike

3.1.1 Uopšteno

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku²³, u Republici Srpskoj živi 1.170.342 stanovnika, u ukupno 57 opština i 6 gradova. Od tog broja, 491.581 stanovnika (42%) živi u urbanim područjima, dok 678.761 stanovnika (58%) živi u prigradskim (polu-urbanim) i ruralnim područjima.

²³ Rezultati Popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Republici Srpskoj 2013. godine, Republički zavod za statistiku, dostupno na <http://www.rzs.rs.ba/front/article/2369/>

Republika Srpska (RS) je jedan od entiteta Bosne i Hercegovine, zajedno sa Federacijom Bosne i Hercegovine i Distrikom Brčko. Sastoji se od 57 opština i 6 gradova²⁴.



Slika3-1: Administrativno uređenje RS prema Dejtonskom mirovnom sporazumu

Zaštita životne sredine u RS, uključujući upravljanje otpadom, u nadležnosti je Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske (MPGE).

U RS je usvojen niz zakona i podzakonskih akata relevantnih za zaštitu životne sredine i upravljanje otpadom:

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 111/13 i 106/15);
- Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 71/12 i 79/15);
- Zakon o zaštiti prirode (Službeni glasnik RS, br. 20/14);
- Zakon o vodama (Službeni glasnik RS, br. 50/06, 92/09, 121/12 i 74/17);
- Zakon o zaštiti vazduha (Službeni glasnik RS, br. 124/11 i 46/17);
- Zakon o komunalnim djelatnostima (Službeni glasnik RS, br. 124/11 i 100/17);
- Zakon o komunalnoj polici (Službeni glasnik RS, br. 28/13);
- Zakon o Fondu i finansiranju zaštite životne sredine (Službeni glasnik RS, br. 117/11, 63/14 i 90/16);

²⁴ Republički zavod za statistiku, Statistički godišnjak RS, 2016.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Zakonom o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 111/13) i Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 106/15) uređuju se:

- vrste i klasifikacija otpada,
- planiranje upravljanja otpadom,
- subjekti upravljanja otpadom,
- odgovornosti i obaveze u upravljanju otpadom,
- organizovanje upravljanja otpadom,
- upravljanje posebnim tokovima otpada,
- postupak izdavanja dozvola,
- prekogranično kretanje otpada,
- izvještavanje o otpadu i baza podataka,
- finansiranje upravljanja otpadom,
- nadzor, kao i druga pitanja od značaja za upravljanje otpadom.

Cilj Zakona je da se obezbijede osiguraju uslovi za:

- upravljanje otpadom na način kojim se ne ugrožava zdravlje ljudi i životna sredina,
- prevenciju nastajanja otpada, posebno razvojem čistijih tehnologija i racionalnim korištenjem prirodnih bogatstava, kao i otklanjanje opasnosti od njegovog štetnog djelovanja na zdravlje ljudi i životnu sredinu,
- ponovno iskorištenje i reciklažu otpada, izdvajanje sekundarnih sirovina iz otpada i korištenje otpada kao energenta,
- razvoj postupaka i metoda za odlaganje otpada,
- sanaciju neuređenih odlagališta otpada,
- praćenje stanja postojećih i novoformiranih odlagališta otpada,
- razvijanje svijesti o upravljanju otpadom

EU Lista otpada²⁵ uvedena je Pravilnikom o kategorijama, ispitivanju i klasifikaciji otpada (Službeni glasnik RS, br. 19/15).

Drugi zakoni od značaja za upravljanje otpadom u RS uključuju:

- **Zakon o komunalnim djelatnostima** (Službeni glasnik RS, br. 124/11 i 100/17).

Ovim zakonom utvrđuju se komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa i način obezbjeđivanja posebnog javnog interesa, organizacija obavljanja komunalnih djelatnosti i način njihovog finansiranja. Kao komunalne djelatnosti od posebnog javnog interesa, u smislu ovog zakona, smatraju se: proizvodnja i isporuka vode, prečišćavanje i odvođenje otpadnih voda, proizvodnja i isporuka toplotne energije, zbrinjavanje otpada iz stambenih i poslovnih prostora, upravljanje javnim prostorima za parkiranje vozila, održavanje javnih toaleta, upravljanje kablovskim kanalizacijama za komunikacijske kablove i sisteme, tržička djelatnost, pogrebna djelatnost, dimnjačarska djelatnost, prevoz lica u gradskom i prigradskom saobraćaju, čišćenje javnih površina u naseljenim mjestima, održavanje, uređivanje i opremanje javnih zelenih i rekreacionih površina, održavanje javnih saobraćajnih površina u naseljenim mjestima, javna rasvjeta u naseljenim mjestima i djelatnost zoohigijene.

²⁵ Odluka Komisije od 18. decembra 2014. kojom se mijenja i dopunjava Odluka 2000/532/EZ o listi otpada u skladu sa Direktivom 2008/98/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća

- **Zakon o zaštiti životne sredine**(Službeni glasnik RS, br. 71/12 i 79/15)

Ovim zakonom uređuje se zaštita životne sredine radi njenog očuvanja, smanjivanja rizika za život i zdravlje ljudi, te osiguravanja i poboljšavanja kvaliteta života, zaštita svih elemenata životne sredine, informisanje i pristup informacijama u oblasti zaštite životne sredine, planiranje i zaštita životne sredine, strateška procjena utjecaja i procjena utjecaja na životnu sredinu, postupak izdavanja ekoloških dozvola i sprečavanja nesreća velikih razmjera, sistem eko-označavanja i upravljanje zaštitom životne sredine, finansiranje aktivnosti u vezi sa životnom sredinom, odgovornost za štetu nanесenu životnoj sredini, kao i prava i obaveze pravnih i fizičkih lica koja obavljaju djelatnosti utvrđene ovim zakonom.

Ključni podzakonski akti u RS u vezi sa ambalažnim otpadom uključuju:

- Uredba o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službeni glasnik RS, br. 36/15);
- Uredba o naknadama za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom (Službeni glasnik RS, br. 101/12, 38/13, 36/15 i 76/15);
- Odluka o koeficijentima za obračun naknade za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom i ciljevima upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom za 2017. i 2018. godinu (Službeni glasnik RS, br. 23/17);
- Odluka o koeficijentima za obračun naknade za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom i ciljevima upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom za 2015. i 2016. godinu (Službeni glasnik RS, br. 6/16 i 67/16);
- Pravilnik o obrascu zahtjeva za izdavanje dozvole za skladištenje, tretman i odlaganje otpada (Službeni glasnik RS, br. 18/15);
- Pravilnik o obrascu dokumenta o kretanju otpada i uputstvu za njegovo popunjavanje (Službeni glasnik RS, br. 21/15);
- Pravilnik o uslovima i načinu sakupljanja, transporta, skladištenja i tretmana otpada koji se koristi kao sekundarna sirovina ili za dobijanje energije (Službeni glasnik RS, br. 61/15);
- Pravilnik o sadržini i izgledu dozvole za upravljanje otpadom (Službeni glasnik RS, br. 43/15);
- Pravilnik o sadržini, načinu vođenja i izgledu registra izdatih dozvola za upravljanje otpadom (Službeni glasnik RS, br. 43/15);
- Uredba o listama otpada i dokumentima za prekogranično kretanje otpada (Službeni glasnik RS, br. 86/15);
- Pravilnik o metodologiji prikupljanja podatka o otpadu i njihovoj evidenciji (Službeni glasnik RS, br. 71/15);
- Pravilnik o finansijskim garancijama kojima se može osigurati prekogranično kretanje otpada (Službeni glasnik RS, br. 86/05).

Trenutno ne postoji poseban propis u RS koji reguliše EE otpad.

Kao i zakonodavstvo, tako se i strateški dokumenti koji se odnose na zaštitu životne sredine i upravljanje otpadom pripremaju na entitetskom nivou. MPGE je izradilo Strategiju upravljanja otpadom za period od 2017. do 2026., u saradnji s drugim nadležnim ministarstvima i odjeljenjima nadležnim za zaštitu životne sredine u jedinicama lokalne samouprave (gradovima i opštinama). Narodna skupština RS je 6.jula 2017. usvojila Strategiju.

ZUORS propisuje donošenje pojedinačnih planova za upravljanje različitim tokovima otpada.

Lokalni plan upravljanja otpadom priprema odjeljenje jedinice lokalne samouprave nadležno za poslove zaštite životne sredine u saradnji sa drugim organizacionim jedinicama nadležnim za poslove privrede, finansija, prostornog uređenja, kao i sa predstavnicima privrednih društava, odnosno preduzeća, udruženja, stručnih institucija, nevladinih i drugih organizacija koje se bave zaštitom životne sredine, uključujući i organizacije potrošača. Skupštine dviju ili više jedinica lokalne

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

samouprave na čijem području ukupno živi najmanje 200.000 stanovnika donose, po pribavljenoj saglasnosti Ministarstva, zajednički plan upravljanja otpadom.

U nastavku je data kratka analiza ključnih odredbi zakonodavstva i planskih dokumenata u RS a u vezi sa produženom odgovornošću proizvođača za ambalažni i EE otpad.

3.1.2 Zakon o upravljanju otpadom (ZUORS)

Ključni elementi sistema produžene odgovornosti proizvođača za ambalažni otpad su uspostavljeni Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom (Službeni glasnik RS, br. 106/15).

Članom 63. ZUORS se daje definicija ambalažnog otpada i obavezuju proizvođači, uvoznici, pakeri, punioci ili trgovci na veliko da obezbijede propisano upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom.

Proizvođač proizvoda, od kojih poslije njihove upotrebe nastaje ambalažni otpad, dužan je da ispunjava ciljeve za reciklažu i iskorištenje srazmjerno količini ambalaže koju je stavio na tržište. Ciljevi za reciklažu i iskorištenje se utvrđuju posebnim propisom Vlade i izražavaju procentualno po težini ambalaže koja se stavlja na tržište za određenu kalendarsku godinu.

Ispunjavanje navedenih obaveza se može ostvariti ili samostalno ili putem operatera.

Obaveze upravljanja ambalažnim otpadom smatraju se izvršenim ako:

- a) proizvođač proizvoda uplati naknadu Fondu u skladu sa postupcima propisanim Zakonom,
- b) je proizvođač proizvoda sklopio ugovor o prenosu obaveze ispunjavanja propisanih ciljeva sa operaterom, koji posjeduje dozvolu izdatu od Ministarstva.

Obaveznici sistema koji ne ispunjavaju zakonske zahtjeve su dužni plaćati naknadu za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom. Naknada se izračunava prema vrsti ambalaže (papir/karton, plastika, staklo, metal i drvo) i količini ambalaže stavljene u promet, sastavu ambalaže, namjeni ambalaže (jednokratna i višekratna) i ispunjenosti ciljeva za ponovno iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada utvrđenih za određenu kalendarsku godinu

Obaveznik plaćanja naknade je isporučilac koji ambalažu u koju se pakuje proizvod na prodajnom mjestu i ambalažu u koju je upakovan proizvod, prvi stavlja u promet na teritoriji Republike Srpske.

Naknada sadrži tri elementa: naknada za opšte ciljeve, naknada za specifične ciljeve i naknada za evidentiranje.

Prva dva elementa imaju sličnu strukturu i postupak obračuna kao u FBiH. U praksi, ove naknade su jedna vrsta sankcije za neispunjenje opštih specifičnih ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada.

Naknada za evidentiranje se uplaćuje na račun javnih prihoda budžeta Republike Srpske, a zatim raspoređuje na račun Fonda. Sredstva prikupljena u Fondu po osnovu naknada za evidentiranje se namjenski troše za obavljanje poslova praćenja godišnjih izvještaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, vođenje baze podataka, kontrole i evidencije obaveznika sistema upravljanja ambalažnim otpadom.

Visina naknade obračunava se na osnovu godišnjeg izvještaja o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom, koji obaveznik plaćanja naknade i operater dostavljaju Fondu, najkasnije do 31. marta tekuće godine za prethodnu kalendarsku godinu.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Uz izvještaj se dostavljaju i dokazi koji potvrđuju tačnost podataka navedenih u izvještaju.

Fond obračunava naknadu na osnovu godišnjeg izvještaja i donosi rješenje o plaćanju naknade, odnosno o oslobađanju od plaćanja naknade. Rješenjem o plaćanju naknade utvrđuje se visina naknade, način i rok plaćanja. Rješenjem o oslobađanju od plaćanja naknade utvrđuje se da je obaveznik plaćanja ispunio propisane ciljeve upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom.

Član 63d ZUORS propisuje da je operater pravno lice koje je ovlašteno od Ministarstva za obavljanje djelatnosti upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom. Operater može ovu djelatnost obavljati sam ili putem ovlaštenih podizvođača.

Dozvola se izdaje operateru na period od pet godina.

Sadržaj zahtjeva i posebni uslovi za izdavanje dozvole za operatera utvrđuju se posebnim propisom.

Ovim Zakonom su jasno opisani postupci za obračun naknada i odgovornosti obaveznika sistema.

Slično kao i u FBiH, plaćanje naknade Fondu u RS se smatra ekvivalentnim potpisivanju ugovora sa operaterom.

ZUORS ne sadrži specifične odredbe o produženoj odgovornosti proizvođača za EE otpad.

EE otpad se smatra posebnim tokom otpada zajedno saistrošenim baterijama akumulatorima, otpadnim uljima, otpadnim gumama i otpadnim vozilima.

Prema članu 84. ZUORS, proizvođač ili uvoznik proizvoda koji poslije upotrebe postaju posebni tokovi otpada plaćaju naknadu (porez na proizvod). Spomenuta naknada/porez se uplaćuju se na račun javnih prihoda budžeta RS, raspoređuju na račun Fonda i namjenski koriste za investicione i operativne troškove upravljanja posebnim tokovima otpada putem Fonda, u skladu sa ovim Zakonom i posebnim propisom.

Vlada RS donosi uredbu kojom utvrđuje proizvode koji poslije upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrazac dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izvještaja, način i rokove dostavljanja godišnjeg izvještaja, obaveznike plaćanja naknade, kriterijume za obračun, visinu, dinamiku i način obračunavanja i plaćanja naknade.

Neki uslovi za upravljanje EE otpadom su postavljeni u članu 55. ZUORS, uključujući zabranu miješanja sa drugim vrstama otpada, zabranu odlaganja EE otpada bez prethodnog tretmana, obavezu odvajanja i adekvatnog odlaganja komponenti koje sadrže PCB, identifikaciju reciklabilnih komponenti proizvoda, itd.

Lice koje vrši prikupljanje, tretman ili odlaganje otpada od električnih i elektronskih proizvoda mora da ima dozvolu, da vodi evidenciju o količini i vrsti preuzetih električnih ili elektronskih proizvoda i podatke o tome dostavlja Fondu.

Ministar donosi pravilnik kojim se propisuje lista električnih i elektronskih proizvoda, mjere zabrane i ograničenja korištenja električne i elektronske opreme koja sadrži opasne materije, način i postupak upravljanja otpadom od električnih i elektronskih proizvoda.

Uspostava POPR sistema za EE otpad u RS će zahtijevati značajne izmjene i dopune ZUORS na način kako je urađeno za ambalažni otpad.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

3.1.3 Specifični zahtjevi za upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom

Pored odredbi ZUORS, zahtjevi u vezi sa upravljanjem otpadom u RS definisani su i Uredbom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službeni glasnik RS, br. 36/15), koja je u velikoj mjeri usklađena sa Direktivom 2004/12/EZ Evropskog parlamenta i Vijeća od 11.februara 2004.kojom se izmjenjuje i dopunjuje Direktiva 94/62/EZo ambalaži i ambalažnom otpadu (SL L 047, 18.02.2004.).

Neke specifične odredbe sadržane su i u Uredbi o naknadama za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom (Službeni glasnik RS, br. 101/12) i Uredbi o izmjenama i dopunama Uredbe o naknadama za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom (Službeni glasnik RS, br. 76/15).

Uredbom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (UAAO) definisani su izrazi i uređena sljedeća pitanja:

- Zahtjeve za dizajniranje i proizvodnju ambalažena način kojim se omogućava sprečavanje nastanka otpada, ponovno iskorištenje i reciklaža otpada
- Ukupan dozvoljeni udio teških metala kao što su olovo, kadmij, živa i šestovalentni hrom
- Sistem klasifikacije i označavanja ambalažnih materijala
- podjelu odgovornosti svih privrednih subjekata u skladu sa načelom „zagađivač plaća“ i načelom odgovornosti tokom životnog ciklusa ambalaže
- Opće i specifične ciljeve za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada
- Obim i sadržinu zahtjeva za izdavanje dozvole za operatera i subjekte koji namjeravaju svoje obaveze izvršavati samostalno
- Specifične odgovornosti operatera
- Uslove za redovno preuzimanje prikupljanje ambalažnog otpada koji nije komunalni otpad od krajnjih korisnika
- Specifične uslove za biorazgradivu ambalažu otpad koja se smatra pogodnom za kompostiranje ili biorazgradnju.

Odredbe opisane u nastavku su značajne u pogledu sistema produžene odgovornosti proizvođača koji se primjenjuje u RS.

Pravni oblik operatera i pitanja vlasništva

Prema članu 19., operater je pravno lice koje je ovlašteno od strane Ministarstva za obavljanje djelatnosti upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom.

Osnivači operatera su pravna lica koja obavljaju svoju poslovnu djelatnost stavljanjem u promet ambalaže ili upakovanog proizvoda na tržište RS (tj. isključene su kompanije za upravljanje otpadom, postrojenja za reciklažu i privatni preduzetnici).

Postoji formalni uslov da operater svoje poslovne aktivnosti vrši po principu neprofitnosti, s obzirom da operater sav svoj profit ulaže u izgradnju infrastrukture za upravljanje ambalažnim otpadom.

Propisan je jednak tretman svih članova POPR šeme i nije dozvoljeno naplaćivanje različitih naknada za osnivače operatera i ugovorene obaveznike sistema.

Dozvola za djelatnosti operatera

Operater mora ispunjavati sljedeće uslove:

- da je registrovano za obavljanje djelatnosti upravljanja otpadom u skladu sa propisima koji regulišu registraciju privrednih subjekata,

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- da raspolaže opremom, postrojenjima i uređajima koji obezbjeđuju upravljanje ambalažnim otpadom, samostalno ili kroz podizvođače,
- da obezbjeđuje uslove za ponovno iskorištenje, reciklažu ili odlaganje ambalažnog otpada.

Uz zahtjev za izdavanje dozvole, potencijalni operater je dužan da podnese i:

- dokaz o ispunjenju gore navedenih uslova,
- plan upravljanja ambalažnim otpadom,
- prikaz simbola ambalaže, ako postoji namjera da se koristi u sistemu postupanja sa ambalažnim otpadom,
- ugovore ili predugovore sa najmanje deset subjekata koji su svoje obaveze upravljanja ambalažnim otpadom prenijeli na operatera i koji na tržište stavljaju najmanje 8 000t ambalaže na godišnjem nivou,
- ugovore ili predugovore sa podizvođačima koji su ovlašteni prikupljači, odnosno reciklažeri za sve vrste ambalažnih materijala (plastika, papir, karton, metal, staklo, drvo, višeslojni materijali i drugo),
- dokaz o vlasništvu poslovnog prostora ili ugovor o zakupu poslovnog prostora,
- ovjerene kopije diploma o visokoj stručnoj spremi za kadrove,
- dokaz o prijavi zaposlenih.

Plan upravljanja ambalažnim otpadom sadrži podatke o:

- vrsti ambalaže za koju operater organizuje upravljanje,
- proizvođaču, uvozniku, pakeru, puniocu i isporučiocu koji je prenio svoju obavezu na operatera
- načinu i učestalosti preuzimanja komunalnog ambalažnog otpada od komunalnih preduzeća,
- organizaciji mjesta za prikupljanje ambalažnog otpada koji nije komunalni otpad; način i učestalost preuzimanja tog otpada od krajnjeg korisnika,
- broju i lokaciji mjesta za prikupljanje koje operater namjerava da organizuje,
- vrsti i kapacitetu opreme, postrojenja i uređaja za preuzimanje, prikupljanje, privremeno skladištenje, razvrstavanje otpada, koju posjeduje operater ili je angažovana preko podizvođača, odnosno o drugim aktivnostima kojima se obezbjeđuje ponovno iskorištenje, reciklaža i odlaganje,
- predviđenoj ukupnoj masi ambalažnog otpada koji treba da se prikupi u toku godine i masi ambalažnih sirovina koje je neophodno reciklirati, u skladu sa ciljevima koji su postavljeni u Uredbi,
- predviđenim metodama i podizvođačima koji obezbjeđuju ponovno iskorištenje, reciklažu ili odlaganje prikupljenog ambalažnog otpada,
- predviđenoj količini prerađenog ambalažnog otpada, kao i o količini sirovina u prerađenom i recikliranom ambalažnom otpadu, u skladu sa ciljevima koji su postavljeni u Uredbi.

Gore pobrojani uslovi za pribavljanje dozvole su uobičajeni i sličnim onim koji se zahtijevaju u drugim državama.

Nedostaje element javnog obrazovanja i podizanja svijesti. Takav zahtjev za pružanje informacija postoji, ali to nije dio zahtjeva za izdavanje dozvole.

Mogli bi se također zahtijevati i ugovori sa lokalnim organima vlasti.

Nije jasno da li operater treba dostaviti Ministarstvu detaljne procjene troškova za predloženi sistem upravljanja otpadom, finansijski plan i indikativne tarife usluga.

Konkurencija između nekoliko operatera

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Ne postoji uslov da samo jedan operater može djelovati na tržištu na entitetskom nivou.

Ipak, obaveza o postojanjuugovora ili predugovora sa najmanje deset subjekata koji su svoje obaveze upravljanja ambalažnim otpadom prenijeli na operatera i koji na tržište stavljaju najmanje 8000 t ambalaže na godišnjem nivou je praktično ograničenje mogućeg broja operatera. Ovo se smatra ograničenjem s obzirom na činjenicu da je RS veoma malo tržište.

Organizovanje odvojenog prikupljanja, sortiranja i reciklaže ambalažnog otpada

Operater sistema organizuje centre za prikupljanje, sortiranje i privremeno skladištenje prikupljenog ambalažnog otpada, pri čemu se uzima u obzir gustina naseljenosti, količina ambalažnog otpada iz domaćinstava, raspored lokacija za prikupljanje komercijalnog ambalažnog otpada, udaljenost od postrojenja za konačnu obradu itd. Operater sistema može obavljati ove djelatnosti samostalno ili putem ovlaštenih podizvođača.

Iako Uredba dozvoljava operaterima da vrše odvojeno prikupljanje, sortiranje i tretman ambalažnog otpada, takav pristup se ne preporučuje s obzirom da može dovesti do ozbiljnog poremećaja konkurencije i imati neposredan utjecaj na aktivnosti postojećih malih i srednjih preduzeća koja se bave prikupljanjem reciklabilnog otpada.

Nedostatak jasnih tehničkih uslova za sistem odvojenog prikupljanja i sortiranja se može smatrati nedostatkom ovog propisa. Takvi zahtjevi se mogu precizirati u posebnom dokumentu o smjernicama, dodati u plan upravljanja otpadom koji izrađuje operater ili postaviti kao uslov u dozvoli.

Ne postoji formalni zahtjev da se ambalažni otpad koji nastaje na velikim komercijalnim lokacijama i administrativnim prostorijama obavezno odvaja na izvoru.

Uredba ne definiše precizno odgovornosti lokalnih organa vlasti u pogledu organizovanja odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada na njihovoj teritoriji i način na koji se trebaju formalizirati odnosi i raspodijeliti odgovornosti između operatera i lokalnih vlasti.

Obaveza operatera da preuzme ambalažni otpad od komunalnih preduzeća podrazumijeva da lokalni organi vlasti organizuju odvojeno prikupljanje otpada.

Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem

Obaveznici sistema (proizvođač, uvoznik, paker, punilac itd.) su dužni do 31. marta tekuće godine dostaviti Fondu izvještaj o upravljanju ambalažnim otpadom za prethodnu kalendarsku godinu, kao i dokaze koji potvrđuju tačnost podataka navedenih u izvještaju.

Obrazac za izvještaj je dat u Prilogu Uredbe, a izvještaj sadrži podatke o količini i vrsti ambalaže stavljen u promet ili izvezen u drugu državu, odnosno uvezene za potrebe sopstvene djelatnosti, količini i vrsti ambalaže stavljen u promet za koju je obaveza upravljanja prenijeta na operatera, količini i vrsti ambalaže stavljen u promet za koju sam obezbjeđuje upravljanje ambalažnim otpadom, ukupnoj količini i vrsti ambalažnog otpada koji nije komunalni otpad koji je sam preuzeo ili prikupio od krajnjih korisnika, količini i vrsti pojedinih sirovina u preuzetom i prikupljenom ambalažnom otpadu, količini i vrsti ponovno iskorištenog ili odloženog ambalažnog otpada i količini sirovina koje su reciklirane. Izvještaj također sadrži podatke o povratnoj ambalaži.

Uz izvještaj se podnosi i specifikacija o ambalaži koja naročito sadrži i podatke o težini proizvoda i težini ambalaže u koju je proizvod upakovan, te vrsti, težini i procentualnom udjelu ambalažnog materijala po komadu ambalaže.

Takva specifikacija o ambalaži smatra se vrijednim alatom za izračunavanje količina ambalaže.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Operater je također obavezan podnositi godišnje izvještaje prema posebnom obrascu datom u Uredbi. Izvještaj sadrži detaljne podatke o obaveznici sistema koji su operateru prenijeli svoju obavezu upravljanja ambalažnim otpadom, količini i vrsti ambalaže koju su ovi subjekti stavili u promet, uvezli ili izvezli u količini ponovno iskorištenog i recikliranog ambalažnog otpada. Podaci o odvojeno prikupljenom ambalažnom otpadu se prikazuju zasebno za otpad iz domaćinstava (komunalni otpad) i komercijalni ambalažni otpad (drugi izvori).

Potrebno je napomenuti da su obrasci za izvještavanje koji se primjenjuju u RS detaljniji od onih koji se primjenjuju u FBiH. Također je važno napomenuti da godišnji izvještaji obaveznika sistema sadrže informacije o količinama ambalaže koja je stavljena na tržište ne samo u RS, već i u FBiH i Brčko Distriktu. Može biti korisno za cijeli sistem ako vlasti u FBiH odluče da koriste sličan obrazac i tako ujednače zahtjeve za izvještavanje.

Kaznene odredbe

Operater koji ne ispuni ciljeve za reciklažu i iskorištenje koji su definisani Uredbom je dužan da plati Fondu ukupni iznos naknade, obračunate za svakog obaveznika, koji je na operatera prenio svoju obavezu upravljanja ambalažom i ambalažnim otpadom.

Inspeksijski nadzor nad primjenom odredaba ove Uredbe vrši inspekcija nadležna za zaštitu životne sredine – ekološka inspekcija i tržišna inspekcija Republičke uprave za inspeksijske poslove i inspektori jedinica lokalne samouprave.

Novčane kazne predviđene Uredbom za obaveznike sistema adekvatno pokrivaju moguće prekršaje.

Naknade za neispunjenje ciljeva za iskorištenje i reciklažu

Prema formulama za izračunavanje naknade iz člana 6. Uredbe o naknadama za opterećivanje životne sredine ambalažnim otpadom (Službeni glasnik RS, br. 101/12, 38/13, 36/15 i 76/15), naknade praktično predstavljaju kaznu za neispunjenje općih i specifičnih ciljeva za iskorištenje i reciklažu. Naknada se izračunava množenjem koeficijentasa razlikom između ciljne količine i stvarno iskorištene/reciklirane količine. Struktura i vrijednost koeficijenata je ista kao i u FBiH.

Tabela 3-1: Koeficijenti naknade za ambalažu u RS

Vrsta	Koeficijent	Vrijednost koeficijenta KM/kg
Evidentirajuća komponenta naknade	K_e	0,002
Opći cilj za iskorištenje i reciklažu	K	
Specifični cilj za reciklažu	$K_{Rstaklo}$	0,40
	K_{Rmetal}	0,30
	K_{Rpapir}	0,40
	$K_{Rplastika}$	0,60
	K_{Rdrvo}	0,25
	$K_{Rkompozitni}$ i drugi materijali	0,60
	K_R ambalaža koja sadrži opasne supstance	5,00

Indikativne naknade po toni ambalažnog otpada su date u narednoj tabeli:

Tabela 3-2: Proračun naknada za ambalažni otpad u KM/toni

	Koeficijent naknade	Naknada za opšteciljeve za reciklažu		Naknada za specifični cilj za određene materijale		Administrativna naknada	Ukupna naknada (opšta+ specifična + administrativna)
Plastika	600,00	35%	210,00	16%	96,00	2,00	308,00
Staklo	400,00	35%	140,00	12%	48,00	2,00	190,00
Metal	300,00	35%	105,00	10%	30,00	2,00	137,00
Papir i karton	400,00	35%	140,00	30%	120,00	2,00	262,00
Drvo	250,00	35%	87,50	12%	30,00	2,00	119,50
Ostalo	600,00	35%	210,00	10%	60,00	2,00	272,00

U pogledu obračunavanja naknada i mehanizma plaćanja, može se zapaziti sljedeće:

- Postupci za obračunavanje i plaćanje naknada su relativno dobro definisani
- Ne postoji formalni zahtjev da se naknade uračunaju u cijenu prodatih proizvoda.
- Razlike u procjenama naknada po toni za različite materijale nisu značajne i ne odgovaraju različitim troškovima odvojenog prikupljanja različitih materijala (tj. očekuju se unakrsne subvencije između različitih ambalažnih materijala)

Sa izuzetkom evidentirajuće komponente naknade, nema jasnih pravila kako će se trošenje organizovati:

- Finansiranje opreme i infrastrukture za odvojeno prikupljanje kao što su kontejneri i vozila za prikupljanje
- Finansiranje operativnih troškova za odvojeno prikupljanje i sortiranje
- Plaćanje po toni odvojeno prikupljenog ambalažnog otpada
- Podjela troškova u slučaju da se isti objekti koriste za prikupljanje neambalažnih materijala (npr. papir za štampanje)
- Kako garantovati da se utrošenim sredstvima ne subvencionišu druge općinske aktivnosti
- Nabavka usluga
- Finansiranje infrastrukture za reciklažu

Slično kao i u FBiH, naknade se uplaćuju Fondu na godišnjoj osnovi i efikasno praćenje primjene takve obaveze je malo vjerovatno.

Praktičnije rješenje može biti porez na proizvod koji se plaća mjesečno. Članovi operatera bi bili izuzeti od obaveze plaćanja poreza na proizvod (osim evidentirajuće komponente naknade). Evidentirajuću komponentu naknade bi plaćao operater ime svih obaveznika sistema.

3.1.4 Strategija upravljanja otpadom

Strategija upravljanja otpadom RS je osnovni dokument kojim se ocjenjuje stanje upravljanja otpadom, određuju dugoročni ciljevi upravljanja otpadom i obezbjeđuju uslovi za racionalno i održivo upravljanje otpadom na nivou RS.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Strategija:

- Uspostavlja okvir za održivo upravljanje otpadom u narednom periodu, što podrazumijeva smanjenje količine otpada koji se proizvodi i održivo upravljanje proizvedenog otpada
- Usmjerava aktivnosti na proces donošenja zakonskih i podzakonskih akata usklađenih sa zakonodavstvom EU
- Utvrđuje odgovornosti za otpad
- Postavlja kratkoročne i dugoročne ciljeve upravljanja otpadom kao i mjere i smjernice za postizanje postavljenih ciljeva
- Utvrđuje finansiranje mjera za uspostavljanje sistema upravljanja otpadom.

Uspostavljanje sistema upravljanja otpadom, koji podrazumijeva odgovarajuće prikupljanje, prevoz i tretman/zbrinjavanje različitih vrsta otpada, treba usmjeravati i planirati na očuvanju prirodnih resursa i osnovnim načelima sadržanim u EU zakonodavstvu:

- Načelo izbora najpogodnije opcije za životnu sredinu,
- Načelo blizine i zajedničkog pristupa upravljanju otpadom,
- Načelo hijerarhije upravljanja otpadom,
- Načelo odgovornosti,
- Načelo regionalizacije i
- Načelo „zagađivač plaća“.

Cilj Strategije je:

- Donošenje podzakonskih propisa kojima bi se na detaljan način uredilo upravljanje svim kategorijama otpada u RS,
- Usklađivanje zakonske regulative RS sa EU zakonodavstvom uvažavajući i strateško opredjeljenje RS,
- Uspostavljanje informacionog sistema za prikupljanje podataka o količinama otpada,
- Razvoj održivog sistema upravljanja otpadom na načelima zaštite životne sredine uz sprovođenje edukacije na svim nivoima društva i privrede,
- Povećanje obuhvaćenosti domaćinstava organizovanim prikupljanjem otpada,
- Povećanje odvojenog prikupljanja otpada i reciklaže,
- Saniranje postojećih i divljih deponija,
- Sanacija „crnih tačaka“,
- Izgradnja odgovarajućih objekata za tretman/zbrinjavanje otpada.

Potpunaobuhvaćenost stanovništva organizovanim prikupljanjem otpada se očekuje do 2026. godine, a količine odvojeno prikupljenog komunalnog otpada za reciklažu, kao i tretiranog komunalnog otpada bi se trebale značajno povećati do 2026. godine (Tabela 3-2).

Tabela3-3: Ciljevi za količine otpada u %

Ciljevi	2017.	2021.	2026.
Stanovništvo obuhvaćeno organizovanim prikupljanjem komunalnog otpada	73	85	100
Količina odvojeno prikupljenog i recikliranog komunalnog otpada	3	8	23
Količina tretiranog otpada	0,4	2	8

Strategijom se definiše razvoj sistema odvojenog prikupljanja komunalnog otpada kao kratkoročni prioritet. Ova mjera će se realizovati organizovanjem zelenih ostrva i prikupljanjem otpada u svim

jedinicama lokalne samouprave, i trebalo bi biti moguće prikupljati direktno od proizvođača otpada ili drugih važećih sistema. Osnovni preduslov je opremanje jedinica lokalne samouprave sa komunalnom opremom kako bi se uspostavio efikasan sistem odvojenog prikupljanja otpada.

Neophodno je uspostaviti efikasan sistem upravljanja odvojeno prikupljenog ambalažnog otpada uz finansijsku podršku države, povećati procent odvojenog prikupljanja otpada za reciklažu, a na entitetskom nivou do 2021. godine postići stopu od 8%.

Dugoročno, do 2026. godine, sistem odvojenog prikupljanja treba postići stopu reciklaže papira i kartona, plastike, stakla i metala sadržanih u komunalnom otpadu od oko 50%.

3.1.5 Zakonodavstvo na opštinskom nivou

Na opštinskom nivou, upravljanje komunalnim otpadom se uređuje donošenjem Odluka o komunalnom redu kojim se utvrđuju prava i obaveze stanovnika, komunalnih službi i drugih aktera uključenih u održavanje komunalne higijene, javnog reda, održavanje javnih zelenih površina i javnih saobraćajnica, javne rasvjete, drugih općinskih objekata, kao i prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada. Domaćinstva i pravna lica komunalnim preduzećima plaćaju usluge upravljanja otpadom.

3.2 Institucionalni okvir

3.2.1 Entitetski nivo

U Ministarstvu za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske (MPGE), poslovi u vezi sa upravljanjem otpadom, uključujući izdavanje dozvola za upravljanje otpadom, u nadležnosti su Resora za zaštitu životne sredine. Resor za zaštitu životne sredine je odgovoran, između ostalog, za izradu zakonskih i podzakonskih akata iz oblasti zaštite životne sredine; ostvarivanje kontakata i koordinacija sa međunarodnim i domaćim organima i organizacijama u oblasti zaštite životne sredine, kao i učešće u realizaciji projekata finansiranih od strane međunarodnih finansijskih organizacija u oblasti zaštite životne sredine.

Slično kao i u FBiH, nadležnosti općina u RS su regulisane Zakonom o komunalnim djelatnostima (Službeni glasnik RS, br. 124/11 i 100/17) i Zakonom o lokalnoj samoupravi (Službeni glasnik RS, br. 97/16). Lokalne vlasti su odgovorne, između ostalog, da regulišu i obezbijede pružanje komunalnih usluga (uključujući upravljanje otpadom). Jedinice lokalne samouprave (općinske vlasti) organizuju prikupljanje i odlaganje otpada. Općine usvajaju Odluke o komunalnim djelatnostima kojima se regulišu pružanje komunalnih usluga na njihovoj teritoriji (uključujući prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada).

Kao i u FBiH, sistem javne uprave u RS je često direktno uključen u upravljanje čvrstim otpadom. Općine su odgovorne za izradu planova upravljanja komunalnim otpadom i za organizaciju aktivnosti prikupljanja i odlaganja otpada.

Lokalne vlasti su obavezne da izrađuju i predlažu razvojne programe, usvajaju i implementiraju lokalne planove upravljanja otpadom, regulišu i osiguravaju pružanje komunalnih usluga i njihov razvoj, organizuju upravljanje komunalnim otpadom i neopasnim otpadom na svojoj teritoriji, obezbjeđuju finansiranje poslova iz svoje nadležnosti, te pripremaju i vode postupke nabavki i zaključivanja ugovora za komunalne usluge.

Opštinska odjeljenja za urbanizam i komunalne poslove odgovorna su za planiranje upravljanja otpadom. Putem ovih odjeljenja, opštine angažuju komunalna preduzeća za obavljanje određenih zadataka u upravljanju otpadom na opštinskom nivou (opština može osnovati javno komunalno preduzeće ili vršenje ovih poslova dodijeliti privatnim kompanijama). Usluge upravljanja otpadom uglavnom pružaju komunalna preduzeća (koja su u potpunosti ili djelimično u državnom vlasništvu).

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

U RS, prema Zakonu o upravljanju otpadom, Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti Republike Srpske je odgovoran za održavanje i ažuriranje baze podataka o otpadu u RS.

U nastavku je dat kratki opis uloga i odgovornosti MPGE, općina i drugih ključnih institucija.

Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske (MPGE)

Vlada RS, kroz Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS, odgovorno je za upravljanje otpadom.

MPGE ima sljedeće organizacione jedinice:

- Kabinet ministra
- Resor za urbanizam i prostorno planiranje
- Resor za građevinarstvo
- Resor za zaštitu životne sredine
- Resor za koordinaciju projekata, razvoj i evropske integracije
- Sekretarijat

Dva zaposlenika u MPGE rade na poslovima upravljanja otpadom, dva na poslovima izdavanja okolišnih dozvola, a dva na poslovima izrade propisa i politika.

MPGE je odgovorno, između ostalog, za:

- Razvoj politike;
- Upravljanje otpadom;
- Zaštita zraka, vode i tla;
- Priprema strategija i politika u oblasti zaštite životne sredine;
- Standarde kvaliteta zraka, vode i tla;
- Ekološki monitoring i kontroluzraka, vode i tla.

MPGE je nadležno da:

- priprema Strategiju upravljanja otpadom u saradnji sa drugim nadležnim organima,
- predlaže Vladi pojedinačne planove upravljanja otpadom,
- prati stanje, koordinira i vrši poslove upravljanja otpadom od značaja za RS,
- daje saglasnost na zajedničke i lokalne planove upravljanja otpadom,
- izdaje dozvole, saglasnosti i druge akte propisane zakonom
- utvrđuje ovlaštene organizacije u skladu sa zakonom.

MPGE je izradilo Strategiju upravljanja otpadom u saradnji s drugim nadležnim ministarstvima i odjeljenjima nadležnim za zaštitu okoliša u jedinicama lokalne samouprave. Narodna skupština RS je usvojila Strategiju na prijedlog Vlade RS, na period od deset godina.

Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti Republike Srpske

Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti RS obavlja sljedeće poslove u vezi sa:

- Prikupljanjem naknada za upravljanje posebnim tokovima otpada,
- Pružanjem usluga prikupljanja i tretmana otpada i koordinacijom aktera sistema upravljanja otpadom, osim ako nije drugačije regulisano posebnim propisom
- Prikupljanjem informacija,
- Upravljanjem i ažuriranjem baze podataka o upravljanju otpadom,

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Praćenjem i ažuriranjem podataka o količinama otpada, uključujući sekundarne sirovine, distribucijom i stavljanjem na raspolaganje takvih podataka elektronskim putem
- Izvještavanjem o upravljanju otpadom MPGE-u i Narodnoj skupštini RS
- Finansiranjem pripreme, implementacije i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korištenja, zaštite i unapređenja životne sredine, energetske efikasnosti i korištenja obnovljivih izvora energije u skladu sa posebnim propisima,
- Upravljanjem i kontrolom POPR šema,
- Ostalim poslovima određenim posebnim propisima.

Upravni nadzor, nadzor nad zakonitošću rada i podzakonskih akata koje donosi Fond vrši MPGE.

Prema članu 86.ZUORS, namjenska sredstva iz člana 85. ZUORS koriste se za:

- izgradnju postrojenja za upravljanje otpadom,
- unapređivanje organizacije upravljanja otpadom,
- upravljanje istrošenim baterijama i akumulatorima, otpadnim uljima, otpadnim gumama, otpadom od električnih i elektronskih proizvoda, otpadom od fluorescentnih cijevi koje sadrže živu, otpadnim vozilima i medicinskim otpadom,
- podsticanje odvojenog prikupljanja otpada,
- podsticanje tržišta recikliranih materijala,
- sprovođenje zajedničkih i lokalnih planova upravljanja otpadom,
- razvoj informacionog sistema za upravljanje otpadom,
- pomoć u razvoju i primjeni novih tehnologija za tretman otpada,
- sanaciju dugogodišnjeg zagađenja otpadom,
- programe obrazovanja i jačanja svijesti javnosti o pitanjima zaštite životne sredine i upravljanja otpadom,
- druge troškove, u skladu sa zakonom.

Republička uprava za inspeksijske poslove–Inspektorat Republike Srpske

Inspektorat Republike Srpske se sastoji od 13 sektora inspekcije, a sektor urbanističko-građevinske i ekološke inspekcije prati primjenu propisa u oblasti urbanizma, građevinarstva i zaštite životne sredine.

Inspektorat Republike Srpske je samostalna republička uprava koja obavlja poslove uprave od općeg značaja za Republiku Srpsku, čija je uloga da, vršeći inspeksijske, upravne, stručne i druge poslove, podstiče društvenu disciplinu u izvršavanju zakona i drugih propisa. Nadzor nad radom Inspektorata vrši Vlada Republike Srpske, a Inspektorat jednom godišnje podnosi izvještaj Vladi.

Inspektorat Republike Srpske je organizovan prema funkcionalnom principu sa inspeksijskim sektorima kao osnovnim organizacionim jedinicama, a radi efikasnog i neposrednog obavljanja poslova inspeksijskog nadzora na teritoriji Republike Srpske, pored uprave koja se nalazi u Banjaluci, formirano je šest područnih odjeljenja koja su smještena u Banjaluci, Prijedoru, Doboju, Bijeljini, Istočnom Sarajevu i Trebinju.

Republička urbanističko-građevinsko i ekološka inspekcija vrši inspeksijski nadzor u pogledu pridržavanja propisa koji se odnose na: planiranje i uređenje prostora, građenje i građevinarstvo, građevinske materijale, zaštitu životne sredine, ekologiju, upravljanje otpadom i u drugim upravnim područjima kada je to određeno posebnim propisom.

U vezi sa upravljanjem otpadom, Republička urbanističko-građevinsko i ekološka inspekcija kontroliše:

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- subjekte koji predstavljaju zagađivače životne sredine i koji moraju posjedovati ekološku dozvolu;
- ispunjenost uslova za rad preduzeća koja se bave zaštitom životne sredine;
- upravljanje legalnim deponijama otpada;
- druge zahtjeve propisane zakonom.

Republički zavod za statistiku

Republički zavod za statistiku je upravna organizacija sa osnovnim zadatkom da proizvodi zvanične statističke podatke za sve kategorije korisnika, od Vlade i drugih organa, preko poslovnih sistema, naučnih institucija, medija, do najšire javnosti i pojedinaca. Zavod je zadužen za pripremu, prikupljanje, čuvanje, obradu, objedinjavanje, analizu i distribuciju statističkih podataka. Republički zavod prikuplja podatke o otpadu od JKP, regionalnih deponija i industrija u statističke svrhe i iste dostavlja Agenciji za statistiku BiH i EUROSTAT-u, uključujući podatke o količinama nastalog, prikupljenog i odloženog otpada. Podaci se prikupljaju na slučajnom uzorku kroz upitnike.

Važno je naglasiti da Republički zavod izvještava Agenciju za statistiku BiH u skladu sa Zakonom o statistici RS (Službenik glasnik RS, br. 85/03), ali nije nadležan da izvještava EUROSTAT ili druge međunarodne institucije, što je u isključivoj nadležnosti Agencije za statistiku BiH.

Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost RS prikuplja podatke o otpadu nezavisno od Republičkog zavoda za statistiku.

3.2.2 Lokalnivo

Jedinice lokalne samouprave

Jedinice lokalne samouprave (zadužene za pružanje usluga upravljanja komunalnim otpadom) dužne su da:

- donose lokalne planove upravljanja otpadom i zajedničke planove upravljanja otpadom, obezbjeđuju uslove i brinu se o njihovom sprovođenju,
- uređuju, obezbjeđuju, organizuju i sprovode upravljanje komunalnim otpadom na svojoj teritoriji, u skladu sa posebnim propisom,
- uređuju postupak prikupljanja komunalnog otpada u skladu sa posebnim propisima,
- odobravaju tarife koje predlažu komunalna preduzeća,
- obezbjeđuju finansiranje poslova iz svoje nadležnosti
- pripremaju i vode postupke nabavki i zaključivanja ugovora za komunalne usluge.

Jedinica lokalne samouprave svojim aktom određuju organe i službe nadležne za obavljanje ovih poslova. Skupštine dviju ili više jedinica lokalne samouprave na čijem području ukupno živi najmanje 200.000 stanovnika donose, po pribavljenoj saglasnosti Ministarstva, zajednički plan upravljanja otpadom, kojim se definišu zajednički ciljevi u upravljanju otpadom u skladu sa Strategijom. Postupak izrade i donošenja zajedničkog plana uređuje se sporazumom skupština jedinica lokalne samouprave. Sporazumom se uređuje: međusobna prava i obaveze u obezbjeđivanju uslova za obavljanje djelatnosti i rad postrojenja za upravljanje otpadom na područjima tih jedinica lokalne samouprave; prava i obaveze komunalnog preduzeća, odnosno drugog pravnog ili fizičkog lica u obavljanju te djelatnosti; način donošenja odluka u slučaju nesaglasnosti jedinica lokalne samouprave o pojedinim pitanjima u vezi sa djelatnostima upravljanja otpadom, kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i sprovođenje upravljanja otpadom. Sporazum zaključuje načelnik, odnosno gradonačelnik jedinica lokalne samouprave uz prethodnu saglasnost skupštine jedinica lokalne samouprave. U slučaju da dvije ili više jedinica lokalne samouprave zaključuje sporazum o zajedničkom odlaganju otpada, iste se obavezuju da otpad prikupljen na svom području transportuju na zajedničku deponiju otpada.

Opštinskapreduzeća

Javna ili privatna opštinskapreduzeća pružaju usluge upravljanja otpadom (prikupljanje komunalnog otpada iz domaćinstava i drugih izvora koji proizvode otpad, tretman komunalnog otpada i upravljanje mjestima za odvojeno prikupljanje otpada).

Drugi subjekti u upravljanju komunalnim otpadom su proizvođači ili uvoznici proizvoda koji postaju otpad nakon upotrebe, vlasnici otpada, tj. proizvođači otpada, prevoznici otpada i operateri postrojenja za prikupljanje i tretmana otpada i operateri deponija.

Privatni sektor

Uključenost privatnog sektora u upravljanje otpadom je dosta ograničeno i odnosi se na recikliranje i povrat otpada kao i prikupljanje otpada od privatnih kompanija. Samo dvije kompanije za prikupljanje otpada u većinski privatnom vlasništvu prikupljaju komunalni otpad u Banja Luci i Doboju. U drugim opštinama, većinski vlasnici preduzeća koji se bave prikupljanjem otpada su opštine. Prema Zakonu o upravljanju otpadom, privatne kompanije mogu dobiti dozvolu da postanu operateri i pružaju usluge upravljanja otpadom, uključujući usluge odvoza, prikupljanja, skladištenja, tretmana i odlaganja otpada. Opštine potpisuju ugovore sa prikupljačima otpada nakon sprovedenog postupka javne nabavke. Trajanje ugovora je tri do četiri godine.

3.3 Pružanje usluga i infrastruktura

3.3.1 Opštipregled upravljanja komunalnim otpadom u RS

U Strategiji upravljanja otpadom za period 2017-2026 je prosječna proizvodnja komunalnog otpada po glavi stanovnika procijenjena u prosjeku na 0,86 kg/dan. Ova brojka bi se trebala revidirati zbog usvajanja konačnih rezultata popisa iz 2013. godinu. U svrhu planiranja, proizvodnja komunalnog otpada u urbanim područjima je procijenjena na 1,05 kg/stanovnik/dan, a u ruralnim područjima 0,55 kg/stanovnik/dan, odnosno 0,76 kg/stanovnik/dan u prosjeku.

Izračunato je da je 1.170.342 stanovnika u RS proizvelo oko 324.660 tona otpada u 2013. godini, od čega oko 58% u urbanim, a 42% u ruralnim područjima.

Količina suhe reciklabilne frakcije u komunalnom otpadu je procijenjena na osnovu podataka iz istraživanja o sastavu otpada koji su sprovedeni u različitim gradovima. Podaci o analizi sastava otpada pokazuju da količina suhe reciklabilne frakcije (plastika, staklo, papir/karton, limenke, PET, folija, metali) iznosi 23% u Prijedoru, 30% u Bijeljini i 45% u uzorcima uzetim na regionalnoj deponiji Banja Luka. Procent je niži u ruralnim općinama i veći u urbanim područjima.

Prikupljanje miješanog komunalnog otpada se praktikuje na isti način kao u FBiH.

Prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada je odgovornost lokalne uprave, u skladu sa opštinskim odlukama o komunalnim uslugama. Od 62 opštine u RS, organizovano prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada vrši se u 59 opština. U 3 veoma male ruralne opštine, odnosno Istočni Mostar, Kupres i Istočni Drvar, usluge prikupljanja i odlaganja otpada se ne vrše redovno, a opštinske vlasti kontaktiraju komunalna preduzeća iz susjednih opština po potrebi.²⁶

²⁶ Izvor informacija: Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti RS, Međunarodno udruženje naučnih radnika AIS - Banja Luka i Institut za geografiju i regionalno istraživanje

Usluge prikupljanja otpada pruža oko 61 preduzeća, uključujući ograničeni broj privatnih kompanija u saradnji sa opštinom (Banja Luka, Doboj). Neke manje privatne kompanije prikupljaju uglavnom suhe reciklabilne materijale direktno od komercijalnog/institucionalnog sektora. Pravni status većine preduzeća za prikupljanje otpada je akcionarsko društvo (A.D.), u kojem je općina obično jedini akcionar ili u nekim slučajevima zajedno sa privatnom kompanijom (Banja Luka, Doboj).

Pored usluga prikupljanja i prijevoza otpada, opštinamože ugovoriti i kompaniju za prikupljanje otpada da uz naknadu vrši čišćenje ulica, čišćenje snijega, održavanje zelenih površina/parkova, održavanje infrastrukture, vodosnabdijevanje itd. Ove usluge u organizacijskom i finansijskom smislu nisu uvijek jasno odvojene od usluga prikupljanja i odlaganja otpada. To u mnogim slučajevima otežava jasnu kontrolu troškova za usluge upravljanja otpadom. U praksi, prihod od drugih usluga bi mogao kompenzirati gubitke u oblasti upravljanja komunalnim otpadom.

Pokrivenost uslugama prikupljanja otpada je najveća su opštinama Istočno Novo Sarajevo (89%), Mrkonjić Grad (72%) i Gradiška (72%), dok je naročito niska u opštinama Osmaci (11 %), Kalinovik (13%), Ribnik (15%) i Berkovići (14%).²⁷

Sistem prikupljanja otpada mogu biti mješavina (i) odlaganja otpada u vrećama; (ii) korištenje kontejnera zapremine 120/240 litara uglavnom za sistem prikupljanja vrata do vrata (iii) korištenje komunalnih kontejnera od 1.100 litara, tj. sistem dovoza otpada koji je sveobuhvatni sistem. Pored toga, koriste se skip utovarivači od 5-7 m³ uglavnom za komercijalni/institucionalni/industrijski sektor. Oprema za prikupljanje se sastoji od rolokipera (5-24m³), autosmečara, kiperu, traktora s prikolicom i labudica. Veći dio vozila za prikupljanje otpada (oko 60%) je stariji od 10 godina.

Trenutna situacija sa upravljanjem komunalnim otpadom može se opisati kako slijedi:

- Broj stanovnika koji je obuhvaćen sistemom prikupljanja otpada je oko 68,5% (izvan Banjaluke) i 84% u Banja Luci (prema popisu stanovništva iz 2013.).
- Postoje sumnje o pouzdanosti podataka o prikupljenim količinama otpada, s obzirom da opštinske deponije nemaju vage za mjerenje. Vage su postavljene samo na regionalnim deponijama. Količine se procjenjuju na osnovu zapremine kamiona i pretpostavljenih gustina. Preduzećasu prijavila ukupnu količinu prikupljenog otpada od 102.366 tona u 2015. godini. To bi odgovaralo prosječnoj količini proizvodnje otpada od oko 0,94 kg/stanovnika/dan.
- Odvajanje otpada se slabo praktikuje u opštinama. Ukupna količina odvojeno prikupljenog otpada prijavljenog u 2015. godini iznosila je 1.179 tona godišnje, tj. oko 1,6% od ukupno prikupljene količine otpada - 2% u Banja Luci i 1,2% izvan Banja Luke. Suhe reciklabilne materijale (papir, plastiku) prikupljaju i male privatne kompanije direktno od komercijalnih, institucionalnih i industrijskih subjekata i neformalnog sektora koji otpad vadi iz kontejnera.
- Preduzeća koja prikupljaju otpad su odgovorna za sklapanje ugovora sa proizvođačima otpada (domaćinstvima i komercijalnim, institucionalnim i industrijskim subjektima) za naplatu tarifa. Stoga, spomenuta preduzeća zapošljavaju osoblje za naplatu dugova i dodatno administrativno osoblje, što za rezultat ima dodatne troškove i rizike.

Univerziteta u Gracu - Austrija (2013.) *Upravljanje otpadom u Republici Srpskoj - analiza situacije sa posebnim osvrtom na komunalna preduzeća*

²⁷ Izvor informacija: Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost RS, Međunarodno udruženje naučnih radnika AIS - Banja Luka i Institut za geografiju i regionalno istraživanje Univerziteta u Gracu - Austrija (2013.) *Upravljanje otpadom u Republici Srpskoj - analiza situacije sa posebnim osvrtom na komunalna preduzeća*

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Za utvrđivanje tarifa se koriste različite metodologije obračuna, pa se tarife razlikuju između opština. Tarife mogu biti zasnovane na veličini stambene površine u m², a mogu se odrediti i u fiksnom iznosu po broju članova domaćinstva, fiksnom iznosu po domaćinstvu, učestalosti odvoza otpada itd. Ponderisana prosječna godišnja tarifa za stanovnike koji su obuhvaćeni uslugom iznosi 128 KM/domaćinstvo/god. (na osnovu stambene površine od 75m²) ili 142 KM/t (uključujući PDV) ako se pretpostavi da se domaćinstva sastoje od 3,09 članova i proizvode otpad od 0,8 kg/stanovnik/dan. Prosječni raspoloživi dohodak domaćinstava u 2013. godini iznosio je oko 1.672 KM/mjesec. Može se zaključiti da je prosječna tarifa za upravljanje otpadom iznosila 0,64% raspoloživog dohotka, dok međunarodne norme podrazumijevaju 1-1,5%. Prosječna stopa naplate tarifa iznosi 82% i malo je vjerovatno da bi se ovaj procent mogao poboljšati s obzirom da približno 18% stanovništva živi ispod granice siromaštva (850 KM, tj. 460 američkih dolara mjesečno).
- Prijedloge za nove tarife pripremaju prikupljači otpada uzimajući u obzir troškove prethodne godine i kretanje troškova. Proračune provjeravaju općinska odjeljenja za komunalne poslove koji ih potom prosljeđuju općinskim skupštinama na odobrenje. Međutim, u mnogim slučajevima, tarife nisu povećane već dugi niz godina, a politička volja za povećanje tarifa je prilično slaba.
- Tarife za otpad koji je po svom sastavu sličan otpadu iz domaćinstava su znatno veće za komercijalni i institucionalni sektor nego za domaćinstva. Općenito, ove tarife se također zasnivaju na m², a iznos zavisi od vrste djelatnosti.
- Tarife se smatraju niskim; sistem ugovaranja i naplate tarifa je problematičan, a izvršenje je slabo.
- Postoje 4 regionalne deponije u RS, tj. u Bijeljini, Banja Luci, Prijedoru i Zvorniku, koje opslužuju ukupno 23 opštine, uključujući 5 općina iz FBiH. Ove regionalne deponije opslužuju ukupno 716.715 stanovnika u RS (64% ukupne populacije). U Doboju se nalazi nesanitarna regionalna deponija koja opslužuje 6 opština, uključujući 4 općine iz FBiH. Pored toga postoje 22 nesanitarne opštinske deponije i više od 200 divljih odlagališta na kojima se odlaže komunalni otpad.
- Ne pridržavaju se sve opštine potpisanog sporazuma o odlaganju na regionalnim deponijama i očigledno je izvršenje slabo.
- U slučaju regionalnih ili međuopštinskih deponija, opštine moraju platiti naknadu za odlaganje na deponiju (Banja Luka: 28 KM/t, Bijeljina 34 KM/t, Zvornik: 39 KM/t, Prijedor: 20 KM/t, bez PDV-a) koja obično uključuje i operativne i amortizacijske troškove. Naknade za odlaganje na regionalnim deponijama se čine niskim i ne garantuju dugoročno održivo funkcionisanje ovih deponija.
- Amortizacijski troškovi za deponije u slučaju odlaganja na nesanitarnim opštinskim deponijama se ne uzimaju u obzir, tj. samo su operativni troškovi uključeni u ukupne troškove.
- Preduzeća ne sprovode aktivnosti informisanja/podizanje svijesti javnosti (nema budžeta i nema stručnog osoblja za ova pitanja). Ne sprovodi se obuka osoblja.
- Opštine mogu direktno subvencionirati preduzeća za prikupljanje otpada preuzimajući u cijelosti ili djelimično naplatu usluga. Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti može obezbijediti bespovratna sredstva za ulaganja, a POPR sistem može obezbijediti sredstva za kontejnere i/ili aktivnosti podizanja javne svijesti kako bi povećala količinu odvojeno prikupljenog ambalažnog otpada u slučaju da opštinama ugovor sa POPR šemom.

Postojeći sistem upravljanja otpadom u smislu kako prikupljanja tako i odlaganja otpada je neadekvatan u većini opština. Glavni izazovi sa kojima se suočava trenutni sistem upravljanja otpadom i aktivnosti u sklopu tog sistema su:

- Značajan broj stanovnika koji žive u ruralnim područjima bez usluga prikupljanja otpada neizbježno vodi do nekontrolisanog odlaganja otpada;
- Broj nekontrolisanih deponija i divljih odlagališta je visok;
- Postrojenja nisu u skladu sa najnovijim tehničkim standardima i stoga predstavljaju rizik za ljudsko zdravlje i životnu sredinu;

- Odvojeno prikupljanje i sortiranje reciklabilnog otpada je nerazvijeno, a kompostiranje i anaerobna digestija biološkog otpada se ne primjenjuje i nema predtretmana rezidualnog miješanog otpada prije odlaganja na deponiju;
- Premda su tarife za prikupljanje otpada na dovoljnom nivou za potpuni povrat troškova, tarife za odlaganje su vrlo niske i ne pružaju finansijske podsticaje potrebne za motivisanje prihvatljive prakse odlaganja. Tarife će se trebati znatno povećati prije nego što se mogu ispuniti minimalni standardi međunarodne dobre prakse;
- Nizak nivo povrata troškova od korisnika dovodi do toga da se pružaoci usluga oslanjaju na budžetska sredstva općina i centralnih vlasti;
- Zakonodavstvo je fragmentirano i zahtjevi su regulisani nizom različitih propisa;
- Kontrola aktivnosti odlaganja otpada je slaba, a mehanizmi za sprovođenje zakona su slabo razvijeni;
- Javne uprave odgovorne za sektor komunalnog otpada nemaju resurse potrebne za upravljanje modernim i sve složenijim sistemima;
- Trenutno institucionalno uređenje ne podržava učešće privatnog sektora i stvara nepotrebne prepreke za privlačenje investicija;
- Slabo razvijeni aranžmani za međuopštinskusaradnju predstavljaju prepreku stvaranju savremene infrastrukture za tretman i odlaganje otpada;
- Građani su uopštenoslabo informisani o svim aspektima modernog upravljanja komunalnim otpadom.

3.3.2 Odvajanje otpada na izvoru i selektivno prikupljanje komunalnog otpada

Na osnovu podataka Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske, 39 privatnih preduzeća u RS je ovlašteno za aktivnosti upravljanja otpadom (od kojih je 16 ovlašteno za recikliranje specifičnih tokova otpada).

U 19 od 62 opštineu RS se poduzimaju neke aktivnosti sortiranja i reciklaže otpada. Otpad se ručno odvaja uz pomoć zastarjelih mašina, kao što su kranovi, presa za otpad, mašine za odstranjivanje itd. Prijavljeno je da samo mali broj ovih centara ispunjava kriterije Evropske unije u smislu zdravstvenih i sigurnosnih standarda²⁸.

Odvajanje otpada na izvoru je još u začecima. U Strategiji upravljanja otpadom RSse procjenjuje da se samo 0,8% komunalnog otpada odvaja. Količina procijenjenau Strategijiiznosi 1.648 tona. Pored toga, postoji ambalažni otpad koji ne ulazi u tokove komunalnog otpada, s obzirom damanje kompanije direktno prikupljaju otpad odkomercijalnog/institucionalnog/industrijskog sektora. U Strategiji se ova količina procjenjuje na 21.659 tona, od čega oko 7.000 tona prikupljenog kroz POPR sistem. U RS postoji samo jedna sortirnica za prethodno izdvojenu suhu reciklabilnu frakciju u Doboju, dok se na deponiji u Banja Luci planira jedna jednostavna sortirnica manjeg kapaciteta zapremine (1.5 t/sat). Sortirnica u Doboju je (privremeno) obustavljena zbog visokih finansijskih troškova.

²⁸ Izvor informacija: Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost RS, Međunarodno udruženje naučnih radnika AIS - Banja Luka i Institut za geografiju i regionalno istraživanje Univerziteta u Gracu - Austrija (2013.) *Upravljanje otpadom u Republici Srpskoj - analiza situacije sa posebnim osvrtom na komunalna preduzeća*



Slika3-2: Centar za odvajanje komunalnog otpada JKP Progres Doboj
(Izvor: JKP Progres Doboj)

Praktično se ne primjenjuje odvojeno prikupljanje reciklabilnog otpada iz domaćinstava, uključujući ambalažni otpad. Zakonodavstvo u RS ne pruža jasne smjernice o odgovornosti opština u vezi sa organizovanjem usluga odvojenog prikupljanja komunalnog otpada i očigledno je da ove aktivnosti nisu prioritet za lokalne vlasti.

U Banja Luci je postavljen ograničen broj kontejnera za selektivno prikupljanje.

Nije značajan ni doprinos sortiranja komunalnog otpada za reciklirane količine u RS.

Stvarne aktivnosti za reciklažu u RS se organizuju nezavisno od usluga prikupljanja komunalnog otpada i zasnovane su u potpunosti na komercijalnoj osnovi. Privatne kompanije prikupljaju i trguju sa reciklabilnim materijalima, a nakon određenih manjih priprema i prerade, prikupljeni otpad se izvozi u inostranstvo ili se prodaje reciklažnim postrojenjima u zemlji. Neke kompanije koje prikupljaju reciklabilni otpad su specijalizovane za prikupljanje papira i/ili plastike, a druge za otpadni metal, pri čemu im prikupljanje drugog reciklabilnog otpada predstavlja sekundarna aktivnost.

Prikupljanje reciklabilnog otpada iz velikih supermarketa i drugih komercijalnih objekata je relativno dobro razvijeno u velikim gradovima.

Značajne količine papira i plastike prikupljaju pojedinačni prikupljači direktno iz kontejnera za komunalni otpad ili na deponijama, koji ih potom isporučuju u otkupne centre.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Prikupljanje je fokusirano na materijale za koje prihodi pokrivaju troškove prikupljanja i pripreme, kao što su metal, papir i karton, folija, PET boce, veliki predmeti od krute plastike.

Ne postoje detaljne i sveobuhvatne informacije o količinama odvojeno prikupljenog i recikliranog otpada u RS. Prema veoma grubim procjenama, količine recikliranog ambalažnog otpada premašuju 15.000 tona.

Općenito se smatra da se odvajanjem suhe reciklabilne frakcije (papira/kartona, plastike, limenki/metala, stakla) može ostvariti pozitivan prihod zbog prodaje reciklabilnih materijala, uštedama na deponovanju i mogućim uštedama troškova prevoza na bilo koju regionalnu deponiju. Rezultati koji do sada su postignuti putem postavljanja sortirnica u BiH daleko ispod očekivanja i finansijski neodrživi. Razlozi su: (i) male količine otpada godišnje; (ii) niska svijest proizvođača otpada o pravilnom odvajanju na izvoru; (iii) uloga neformalnog sektora koji preuzima vrijednu suhu reciklabilnu frakciju iz kontejnera ili direktno kupuje od komercijalnih, institucionalnih i industrijskih subjekata. Odvajanje na izvoru u domaćinstvima je manje od 1% uglavnom zbog nedostatka infrastrukture i kampanja za podizanje svijesti javnosti. U Strategiji upravljanja otpadom 2017-2026. se predlaže scenarij bez odvajanja na izvoru, izuzev u Banja Luci. Međutim, u Strategiji se također navodi da treba postići stopu odvojenog prikupljanja i recikliranja ambalažnog otpada od 50%, što bi bilo ekvivalentno 23% ukupnog miješanog otpada u 2026. Nije poznato kako taj cilj postići bez odvajanja na izvoru s obzirom da odvajanje miješanog otpada može postići najviše 10% na osnovu međunarodnog iskustva sa Postrojenjima za izdvajanje korisnih materijala.

Aktuelni problemi u oblasti odvajanja i recikliranja otpada se mogu sažeti kako slijedi:

- Pojedinačne opštinesu premale da proizvode dovoljne količine otpada kojim bi se opravdao rad postrojenja za odvajanje/sortiranje.
- Odsustvo jasne politike. Strategijom upravljanja otpadom se ne predlaže odvajanje otpada na izvoru izuzev u regiji Banja Luke ali su Strategijom postavljeni ciljevi za odvajanje otpada.
- Odsustvo javne svijesti uglavnom zbog nedostatka programa javnog informisanja radi promovisanja odvajanja otpada. Opštine predviđaju takve aktivnosti u svojim budžetima i ne zapošljavaju komunikacijske stručnjake.

3.4 Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem

3.4.1 Statistika o otpadu

Republički zavod za statistiku

Republički zavod za statistiku je nadležni organ za poslove statistike u RS na osnovu Zakona o statistici RS (Službeni glasnik RS, br. 85/03). Sektor statistike rada, cijena, životnog standarda i životne sredine, zajedno sa Odjelom za statistiku rada i zaštite životne sredine, nadležni su za oblast zaštite životne sredine.

Republički zavod za statistiku obrađuje podatke prikupljene putem statističkih istraživanja u izvještajima pod nazivom "Godišnji izvještaj o prikupljenom otpadu" (obrazac KOM-6aP) i "Godišnji izvještaj o odloženom otpadu" (obrazac KOM-6aD). Godišnje izvještaje podnose javna komunalna preduzeća i druga preduzeća koja se bave prikupljanjem i odlaganjem otpada, kao i preduzeća koja upravljaju odlagalištem otpada.

Republički zavod za statistiku je 2012. godine objavio izvještaj "Implementacija Kodeksa prakse evropske statistike u Republičkom zavodu za statistiku Republike Srpske - samoocjena i buduće aktivnosti". Dokument je izrađen u vidu akcionog plana djelovanja Zavoda, s namjenom da podrži proces razvoja i obezbijedi okvir za ocjenu i nadziranje kvaliteta statistike Republike Srpske, prema utvrđenim kriterijumima kvaliteta Evropskog statističkog sistema. U dokumentu su prikazani nalazi

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

samoocjene usklađenosti statistike RS sa načelima Kodeksa i planirane aktivnosti poboljšanja, neophodne za postizanje pune usaglašenosti i primjene sistema upravljanja kvalitetom.

Trenutno nema specijalizovanih statističkih istraživanja o količini ambalaže i EE uređaja koji se stavljaju na tržište RS.

3.4.2 Podaci o ambalažnom i EE otpadu

Ne postoje pouzdani podaci o količini ambalažnog i EE otpada u RS.

Procent suhe reciklabilne frakcije u proizvedenom otpadu u 2013. godini se procjenjuje na 32% prosjeku ili 104.000 tona. Od ove količine, ambalažni otpad se procjenjuje na oko 73.000 tona.

U izvještaju "Analiza sektora upravljanja čvrstim otpadom i preporuke o sektorskim reformama i investicijama" se daje projekcija proizvodnje i sastava otpada na osnovu pretpostavke da će se proizvodnja otpada po glavi stanovnika povećati sa 277 na 303 kg/stanovnik/god, što predstavlja povećanje od oko 9,4% za 12 godina. Pretpostavlja se da će suha reciklabilna frakcija rasti 50% brže od ukupne proizvodnje otpada po glavi stanovnika. Prema tome, količina reciklabilnih materijala će se povećati sa 87 kg/stanovnik/god u 2013. godini na 100 kg/stanovnik/god u 2025. godini. Ukupna količina reciklabilnih materijala u 2025. godini se procjenjuje na 120.842 (34%).

Tabela 3-4: Realistični scenarij za tokove otpada (t/god)

	2013.	2025.
Ukupni otpad	324.658	355.418
Pokrivenost uslugom prikupljanja	64%	84%
Ukupni prikupljeni otpad	207.781	298.551
Reciklabilni materijali	66.490	101.507
Direktno prikupljanje (10%)	10.389	12.084
Odvajanje na izvoru	Zanemarivo	26.827
Drugo	47.790	68.667

Količina ambalažnog otpada se procjenjuje na oko 75% ukupne količine reciklabilnih materijala, a prema gore navedenim projekcijama će se povećati na 90.800u 2025. godini.

3.5 Ciljevi za iskorištenje i reciklažu

3.5.1 Ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada

Strategijom upravljanja otpadom za period 2017-2026.sudefinisani sljedeći ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada:

Tabela3-5: Ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada

Otpad	Rok	Cilj(% po težini)	
		Iskorištenje	Reciklaža
Ambalažni otpad.	2017.	35	8
	2021.	40-45	15-20
	2026.	50-60	25-45

Potrebno je osvrnuti se na značajnu razliku između ciljeva za iskorištenje i reciklažu. Takve razlike su neuobičajene i ne mogu se opravdati tehničkim razlozima (npr. povrat energije od otpada ne može nadoknaditi takvu veliku razliku).

Uredbom o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom (Službeni glasnik RS, br. 36/15) se definišu opšticiljevi zaupravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom. Proizvođači su obavezni obezbijediti propisano upravljanje ambalažnim otpadom ili samostalno ili putem operatera. Subjekti koji obezbjeđuju sopstveno postupanje sa ambalažnim otpadom direktno izvještavaju Fond za zaštitu životne sredine i energetska efikasnost RS. Uredbom su postavljeni sljedeći ciljevi za iskorištenje i reciklažu ambalažnog otpada (procentualno u odnosu na ambalažu koja se stavlja na tržište svake godine):

- 20% do 2015.; i
- 35% do 2016., 2017. i 2018.

Ciljevi za iskorištenje i reciklažu su znatno niži od EU ciljeva.

3.5.2 Ciljevi za selektivno prikupljanje, reciklažu i iskorištenje EE otpada

Strategijom upravljanja otpadom za period 2017-2026. su definisane kvote za iskorištenje i reciklažu EE otpada, kako slijedi:

Tabela 3-6: Ciljevi za iskorištenje i reciklažu EE otpada

Otpad	Rok	Kvota (% težine)	
		Iskorištenje	Reciklaža
EE otpad (4 kg/stanovnik/god)	2021.	50	25
	2026.	70-85	50-80

3.6 Kapaciteti za reciklažu

Industrija reciklaže nije razvijena u RS. Postoji samo jedna fabrika za reciklažu koja je u funkciji, a većina prikupljenog reciklabilnog otpada se isporučuje drugim postrojenjima u BiH ili izvozi u inostranstvo.

Omorika Reciklaža je fabrika koja reciklira PET ambalažu. Kompanija je osnovana 2007. godine i nalazi se u mjestu Johovac kod Doboja. Otpadni PET se koristi kao sirovina i reciklira se u savremenom pogonu za reciklažu sa instaliranim kapacitetom od 400 t mjesečno. Otpadna ambalaža se koristi za proizvodnju PET mljevenca visokog stepena čistoće koje se zatim koristi za proizvodnju PET regranulata (rPET).





Slika3-3: Omorika Reciklaža – fabrika za PET reciklažu

(Izvor: Omorika Reciklaža)

3.7 Analiza postojećih POPR sistema

Ministarstvo je u januaru 2016. godine izdalo dozvolu za operatera sistema EuroBeta, Banja Luka (<http://www.eurobeta.ba/>). S obzirom na kratak perioda funkcionisanja sistema, teško je procijeniti postignute rezultate.

Uprkos kratkom periodu, mogu se dati sljedeća preliminarna opažanja:

- Namjere operatera sistema da razvije sistem za odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava nije jasna i ne postoji dijalog sa nekim od najvećih preduzeća za upravljanje otpadom u RS. Naprimjer, operater usluga prikupljanja otpada u Banja Luci nije bio svjestan postojanja šeme odgovornosti proizvođača za ambalažni otpad i niko nije kontaktirao preduzeće radi organizovanja odvojenog prikupljanja u gradu.
- Tarife za usluge koje naplaćuje operater sistema su znatno veće od tarifa koje se naplaćuju u FBiH i čak prevazilaze tarife u nekoliko EU zemalja sa dobro uspostavljenim sistemima za upravljanje ambalažnim otpadom. Čini se da tarife ne odražavaju stvarne troškove i dozvoljene su unakrsne subvencije između različitih materijala. Male razlike između tarifa operatera sistema i naknada koje naplaćuje Fond ukazuju na pokušaj operatera da maksimizira svoje prihode i dovodi u pitanje neprofitni karakter aktivnosti operatera. Mogući argumenti za visoke naknade koje naplaćuje operater u RS su relativno malo tržište i visok udio administrativnih troškova.
- Neke od velikih multinacionalnih kompanija koje djeluju na tržištu u RS preferiraju da plaćaju direktno Fondu umjesto potpisivanja ugovora sa operaterom sistema. S obzirom da su ove kompanije dioničari operatera sistema u FBiH, takva praksa je zabrinjavajuća.
- Internet stranica operatera sistema ne sadrži podatke o osnivačima društva i nije jasno da li dioničari POPR šeme predstavljaju kompanije koje stavljaju značajnu količinu ambalaže na tržište u RS.
- Nije jasno zašto kompanije registrovane u Banja Luci koje su osnivači operatera u FBiH nisu aktivne u RS i zašto operateri registrovani u FBiH nisu podnijeli zahtjev za izdavanje dozvole u RS.

Tarife za usluge koje naplaćuje operater sistema su veoma visoke i čini se da su utvrđene procentualno u odnosu na naknade koje naplaćuje Fond.

Tabela3-7: Usporedba naknada koju naplaćuje Fond i operater sistema u RS

Materijal	Tarifa operatera (KM/toni)	Naknada za ambalažni otpad koja ide u Fond²⁹ (KM/toni)
Papir i karton	180	260
Plastika	210	306
Staklo	130	188
Metal	100	135
Drvo	80	117,50
Ostalo	200	

Izvor: Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti RS

Naknade će biti plaćene operateru u kvartalnim ratama na osnovu izvještaja o količini i tipu ambalažnog otpada koji je stavljen na tržište RS.

3.8 Nedostaci

Gube se vrijedni materijali i industrija reciklaže bi se mogla dalje razvijati da omogućava prihode i poslove za veći broj ljudi. Ni u jednoj opštini nije uspostavljen sistem za odvajanje otpada. Odvajanje otpada na izvoru je uslov propisan Zakonom o upravljanju otpadom i sadržan u Strategiji upravljanja otpadom kako bi se podstakla reciklaža. Zadatak je opština da organizuju sistem sortiranja otpada i uspostave odgovarajuću infrastrukturu koja će omogućiti ovaj proces.

Trenutno su planiranje i implementacija efektivnih i efikasnih sistema upravljanja otpadom na entitetskom nivou otežani zbog nedostatka pouzdanih podataka o proizvođačima otpada, količinama, sastavu, povratu, reciklaži, odlaganju, interesnim grupama itd.

Neophodan je sveobuhvatan nacionalni Informacioni sistem za otpad kako bi se obezbijedili potrebni podaci za izvještavanje na državnom i međunarodnom nivou, poboljšao pristup podacima o otpadu, podržale regulatorne reforme i s tim povezano izvještavanje, podržao dosljedan i sveobuhvatan proces prikupljanja podataka, pružili tačni i pouzdani podaci na osnovu koji se mogu donositi odluke, strategije i poslovna rješenja, podržale dosljedne metode, klasifikacija i terminologija za podatke o otpadu, kao i podržali propisi na državnom i regionalnom nivou.

Opštine, operateri POPR sistema, preduzeća za prikupljanje i preradu reciklabilnog otpada bi trebali učestvovati u sistemu redovnog izvještavanja. Potrebno je pripremiti inventar ispitanika na entitetskom nivou. Odgovorna organizacija bi mogla biti Fond za zaštitu životne sredine i energetske efikasnosti RS u bliskoj saradnji sa Ministarstvom za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju RS. Informacioni sistem za otpad bi trebao imati svoju internet stranicu na kojoj bi svi zvanični izvještaji o otpadu i statistika bili dostupni javnosti.

Uprkos značajnom napretku u usklađivanju zakonodavstva sa EU *acquis* u ovom sektoru, ostaje još mnogo toga još da se uradi. Bit će potrebno donijeti izmjene i dopune Zakona o upravljanju otpadom i usvajanje posebnog propisa o upravljanju EE otpadom kako bi se implementirao POPR sistem.

Strategija upravljanja otpadom RS usvojena je i stupila na snagu u julu 2017. godine. Sljedeći korak je izrada Plana upravljanja otpadom u RS koji bi sadržavao i investicione planove.

²⁹ Nije uračunata administrativna naknada od 2 KM/toni.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Postoji potreba za jačanjem kapaciteta opština da sprovede opštinske planove upravljanja otpadom koje su obavezne izraditi prema Zakonu o upravljanju otpadom.

Stručno znanje zaposlenih u općinama po pitanju upravljanja komunalnim otpadom je vrlo ograničeno. U većini opština postoji osoblje koje se bavi samo upravljanjem komunalnim otpadom, što u ozbiljnoj mjeri otežava implementaciju zadataka upravljanja takvim otpadom.

Sprovedenje politike upravljanja čvrstim otpadom u RS zahtijeva jače kapacitete sa stručnim i kompetentnim osobljem. Trenutno, MPGE nema poseban odjel za poslove upravljanja čvrstim otpadom, već se takvi poslovi obavljaju u sklopu zadataka Resora za zaštitu životne sredine. Preporučuje se uspostavljanje zasebnog djela za upravljanje čvrstim otpadom koji bi bio odgovoran za pripremu smjernica, planiranje, koordinaciju, nadzor i praćenje upravljanja otpadom na nivou RS.

Potrebno je poboljšanje inspekcije i primjene propisa kako bi se povećao učinak sektora. Preporučuje se analiza organizacije i djelovanja inspekcije, uključujući osoblje, zadatke, uska grla (naročito (ne)raspoloživost finansijskih resursa), nedostataka itd.

Potrebno je formalizirati ulogu Saveza opština i gradova kao zvaničnog partnera za razgovore o svim opštinskim (životne sredine) pitanjima.

Na operativnom nivou, preduzećima za prikupljanje otpada i upravljanje deponijama je potrebno jačanje kapaciteta i obuka osoblja kako bi postali efikasniji i poboljšali svoje računovodstvene procedure, tarifne proračune, kontrolu troškova, planiranje, održavanje, nabavku opreme, prikupljanje podataka i izvještavanje itd.

Implementacija efikasnog i isplativog sistema za upravljanje ambalažnim otpadom i EE otpadom zahtijeva značajne promjene u postojećim zakonskim odredbama, organizacijskom uređenju i operativnim praksama na svim nivoima. RS se suočava sa sličnim problemima kao i FBiH. Ključna pitanja koja se trebaju riješiti su sljedeća:

- Dokumenti o politici upravljanja otpadom i odgovarajuće zakonodavstvo usvojeno na entitetskom nivou ne sadrže jasne ciljeve koje POPR šeme trebaju postići u pogledu odvojenog prikupljanja i recikliranja.
- Nema pouzdanih podataka o količini ambalaže koja se stavlja na tržište, kao i količini reciklabilnog otpada koji se odvojeno prikuplja, reciklira ili izvozi.
- Ciljevi za reciklažu i iskorištenje koji su definisani propisima o ambalažnom otpadu su niski, a njihovo postizanje ne predstavlja izazov za ovlaštene operatere sistema. U takvoj situaciji ne postoji formalna obaveza ili podsticaj za operatere sistema da razviju skuplje sisteme za odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava.
- Dozvole koje se izdaju POPR organizacijama ne sadrže uslove ili jasne zahtjeve u vezi sa sistemom odvojenog prikupljanja koji se treba implementirati. Takvi zahtjevi obično uključuju: vrstu sistema odvojenog prikupljanja, minimalnu populaciju pokrivenu uslugama prikupljanja, minimalne prikupljene količine, prikupljene materijale, minimalnu zapreminu postavljenih kontejnera, učestalost prikupljanja, neophodnu infrastrukturu za sortiranje.
- Jedan od glavnih problema postojećeg sistema je nedostatak istinskog učešća opština. Lokalne vlasti ne učestvuju aktivno u planiranju i implementaciji sistema. Upravljanje otpadom, a naročito odvojeno prikupljanje i reciklaža trebaju postati istinski prioritet za opštinske uprave.
- Ne postoje jasna pravila ili saglasnost o ulozi lokalnih vlasti u uspostavi sistema odvojenog prikupljanja reciklabilnog otpada na njihovoj teritoriji i o tome kako će se takvi sistemi finansirati. Ova pitanja se rješavaju i dogovaraju bilateralno između lokalnih vlasti i operatera sistema u svakom zasebnom slučaju.
- Godišnji izvještaji POPR organizacija ne podliježu nezavisnoj reviziji prije podnošenja izvještaja organima vlasti. Godišnji izvještaji se uglavnom fokusiraju na postizanje ciljeva za

reciklažu i ne pružaju informacije o razvoju u sistemu odvojenog prikupljanja, infrastrukturi za sortiranje i recikliranje, kampanjama za informisanje i podizanje svijesti itd.

- Kapaciteti vlasti na entitetskom i lokalnim nivoima apsolutno nisu dovoljni za sprovođenje odgovarajućeg planiranja i primjene zakonskih zahtjeva. Nedostatak osoblja može biti ozbiljna prepreka za poboljšanje situacije u budućnosti.
- Privatni sektor nije dovoljno uključen u pružanje usluga odvojenog prikupljanja i sortiranja.
- Očigledno je odsustvo javne svijesti uglavnom zbog nedostatka programa javnog informisanja radi promovisanja odvajanja otpada. Opštine predviđaju takve aktivnosti u svojim budžetima i ne zapošljavaju komunikacijske stručnjake.
- Industrija reciklaže u BiH nije dobro razvijena uglavnom zbog ograničene veličine tržišta. U takvoj situaciji reciklaža se oslanja na izvoz otpada što dovodi do dodatnih troškova i napora.
- Upravljanje ambalažnim i EE otpadom se treba razmatrati u sklopu šireg okvira upravljanja komunalnim otpadom. Poboljšanje odvojenog prikupljanja i recikliranja ambalažnog i EE otpada neće biti moguće bez poboljšanja sveukupnog sistema upravljanja komunalnim otpadom.
- Industrija treba prepoznati svoje obaveze i uložiti više napora u uspostavu efikasnih POPR šema. Operater sistema za ambalažni otpad treba zastupati veći broj subjekata kolikogod je to moguće i treba segarantovati neprofitni princip rada. S obzirom na to da je RS veoma malo tržište, potrebno je izbjeći pojavu nekoliko konkurentskih operatera sistema, ako je to moguće. U tom smislu, snažno se preporučuje uključivanje ključnih preduzeća kojana tržište RS stavlja velike količine ambalaže kao i industrijskih asocijacijakoji su akcionari POPR operatera.

4 SISTEM UPRAVLJANJA OTPADOM U BRČKO DISTRIKTU

Prema izvještaju “Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini, 2013.: rezultati popisa”, u Brčko Distriktu (“BD”) živi 83.516 stanovnika. U gradskim naseljima živi 45.516 stanovnika (54,50%), a u prigradskim (polu-urbanim) i ruralnim područjima živi 38.000 stanovnika (45,50%).

Izračunato je da se u BD proizvelo oko 25.073 tona komunalnog otpada u 2013. godini.

Prema sastavu otpada, jedina dominantna frakcija u komunalnom otpadu u BD je organski otpad iz kuhinja i vrtova (oko 39%), a suhareciklabilna frakcija (plastika, staklo, papir/karton, aluminijske limenke, PET, folija, metali) čini oko 47% komunalnog otpada.

U periodu između 2013. i 2025. godine, očekivana prosječna godišnja stopa rasta otpada je 1,11%. Prosječna proizvodnja otpada će se povećati sa 0,82 kg/stanovnik/dan na 0,94 kg/stanovnik/dan.

Očekuje se da će se u budućnosti pokrivenost uslugama prikupljanja komunalnog otpada povećati sa 81% na 88% u 2025. godini.

Tabela4-1: Projekcije za komunalni otpad u BD

	2013.	2025.
Komunalni otpad (t/god)	25.073	28.590
Otpad iz preduzeća (t/god)	752	1.001
Ukupno (t/god)	25.825	29.591
Otpad kg/stanovnik/god	300	342
Suha reciklabilna frakcija	141	172

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

kg/stanovnik/god		
% reciklabilnih materijala	47%	50%

S obzirom na trenutno stanje (pokrivenost uslugom prikupljanja otpada od 81%, gotovo bez odvajanja i recikliranja, loši osnovni nivo usluga), takva transformacija sistema upravljanja otpadom u BD će zahtijevati koordinirane napore na svim administrativnim nivoima, značajan razvoj ljudskih resursa, povećano učešće javnosti i značajne finansijske resurse.

Realistični scenarij za budući sistem upravljanja otpadom predviđa povećanu pokrivenost uslugama prikupljanja od 100% u urbanim područjima i 60% u ruralnim područjima. Potrebno je vršiti odvajanje otpada na izvoru postići stopuprikupljanje reciklabilnog otpada od 30%.

Sljedeća tabela prikazuje evoluciju ovog scenarija između 2013. i 2025. godine.

Tabela4-2: Ciljevi za komunalni otpad u BD

	2013.	2025.
Ukupni otpad	25.073	28.590
Pokrivenost uslugom prikupljanja	81%	88%
Ukupni prikupljeni otpad	20.309	25.159
Reciklabilni materijali	9.545	12.580
Direktno prikupljanje (10%)	955	1.258
Odvajanje na izvoru	2.577	3.396

U Brčko Distriktu je donesen niz zakona kojima se uređuje zaštita okoliša i prateći podzakonski akti kao što su pravilnici, uredbе i odluke:

- Zakon o upravljanju otpadom (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 25/04, 1/05, 19/07, 2/08, 9/09)
- Zakon o zaštiti životne sredine (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 25/04, 1/05, 19/07, 9/09)
- Zakon o zaštiti vazduha (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 25/04, 1/05, 19/07, 9/09).
- Zakon o zaštiti voda (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 24/04, 1/05, 19/07)
- Zakon o zaštiti prirode (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 24/04, 1/05, 19/07, 9/09).

Zakonom o upravljanju otpadom (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 25/04, 1/05, 19/07, 2/08, 9/09) se uspostavlja opći okvir za sve aspekte upravljanja čvrstim otpadom u FBiH, a naročito:

- planiranje upravljanja otpadom (strategija upravljanja otpadom, regionalni i lokalni planovi upravljanja otpadom,
- dozvola za upravljanje otpadom,
- nadzor nad upravljanjem otpadom,
- djelatnosti i odgovornosti upravljanja otpadom (odgovornost proizvođača i prodavača, sistem prikupljanja otpada, tretman otpada, sakupljanje otpada, korištenje otpada, transport otpada, odlaganje otpada, deponije, spaljivanje).

Cilj Zakona o upravljanju otpadom je podsticanje i osiguravanje najvažnijih uslova radi:

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- sprečavanja nastajanja otpada,
- prerade otpada za ponovnu upotrebu i reciklažu,
- izdvajanje sirovog materijala iz otpada i njegovo korištenje za proizvodnju energije i
- sigurno odlaganje otpada.

Na osnovu Zakona su doneseni sljedeći podzakonski akti:

- Pravilnik o postupanju s otpadom koji se ne nalazi na listi opasnog otpada ili čiji je sadržaj nepoznat (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 32/06)
- Pravilnik o sadržaju plana prilagođavanja upravljanja otpadom za postojeća postrojenja za tretman ili odlaganje otpada i aktivnostima koje preduzima nadležno odjeljenje (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 32/06)
- Pravilnik o uslovima za prenos obaveza upravljanja otpadom sa proizvođača i prodavača na operatera sistema za prikupljanje otpada (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 32/06)
- Pravilnik o izdavanju dozvole za aktivnosti male privrede u upravljanju otpadom (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 32/06)
- Pravilnik o kategorijama otpada sa listama (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 32/06)
- Pravilnik o finansijskim garancijama kojima se može osigurati prekogranični promet otpada (Službeni glasnik Brčko Distrikta, br. 32/06)

Strategija upravljanja otpadom BD je dio Strategije zaštite životne sredine BD za period 2016-2026. je usvojena 2017. godine. Strategiju je izradilo Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove Vlade BD. Strategijom se ocjenjuje stanje upravljanja otpadom, određuju dugoročni ciljevi upravljanja otpadom i osiguravaju uslovi za racionalno i održivo upravljanje otpadom. Strategijom se postavljaju opći ciljevi ali ne i specifični ciljevi sa rokovima.

Tabela 4-3: Ciljevi Strategije BD³⁰

Ciljevi	Mjere	Rok
Uspostavljanje integralnog sistema upravljanja otpadom (stvaranje otpada, prikupljanje, odvajanje, transport, reciklaža, sekundarne sirovine, deponovanje), poseban osvrt na komunalni otpad	Promovisanje prakse čistije proizvodnje i redukcije nastajanja otpada	2019.
	Uspostavljanje sistema odvojenog prikupljanja i recikliranja otpada	2019.
	Lociranje i fazna izgradnja Centra za upravljanje otpadom sa svim potrebnim sadržajima za integralno upravljanje otpadom	2019.
	Razvoj finansijskog modela za integralno upravljanje otpadom	2023.
	Prevenција stvaranja divljih deponija	2019.

³⁰ Strategija zaštite životne sredine Brčko Distrikta BiH 2016-2026., dostupno na http://www.bdcentral.net/index.php/ba/trezor-akti/doc_details/7656-environmental-protection-strategy-of-brcko-district-in-bh-for-the-period-2016-2026

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Strategija uglavnom sadrži analizu i ocjenu postojećeg sistema upravljanja otpadom, uključujući nedostatke sistema (pravne, operativne, finansijske, javna svijest). Strategija ne sadrži informacije o ciljevima koji se trebaju postići u pogledu obuhvaćenosti stanovništva sistemom prikupljanja otpada, odvajanja i recikliranja otpada. Međutim, postavljeni su neki strateški ciljevi s namjerom da se situacija poboljša:

- Usklađivanje zakonske i podzakonske regulative s direktivom EU i međunarodnim konvencijama (izrada i donošenje novog Zakona o upravljanju otpadom Brčko distrikta BiH i pripadajućih podzakonskih akata u skladu s odredbama EU direktiva i međunarodnih konvencija).
- Institucionalno jačanje upravnih struktura Brčko distrikta BiH kako bi se situacija s upravljanjem otpadom poboljšala i približila EU najboljoj praksi (Unapređenje efikasnosti preduzeća za upravljanje otpadom i uspostavljanje baza podataka o otpadu i efikasnije izvještavanje).
- Uspostavljanje integralnog sistema upravljanja otpadom (promovisanje prakse čistije proizvodnje i redukcije nastajanja otpada, uspostava sistema odvojenog prikupljanja i recikliranja otpada, lociranje i fazna izgradnja Centra za upravljanje otpadom sa svim potrebnim sadržajima za integralno upravljanje otpadom, razvoj finansijskog modela za integralno upravljanje otpadom, prevencija nastajanja divljih deponija kroz jačanje inspekcija i saradnju s građanima).

Prema usvojenoj Strategiji upravljanja otpadom, potrebno je donijeti planove upravljanja otpadom.

Brčko Distrikt je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave, koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta, izvršnu vlast Vlada Distrikta, a sudsku vlast sudovi Distrikta.

Prema Statutu Brčko Distrikta, pitanja u vezi sa zaštitom životne sredine (upravljanje otpadom), stambena pitanja, urbanizam i prostorno planiranje i javne uslugespadaju pod nadležnost javnih organa vlasti u Distriktu.

Odjeljenje za prostorno planiranje i imovinskopravne poslove i Odjeljenje za komunalne poslove su direktno uključeni u poslove upravljanja otpadom.

Odjeljenje za komunalne poslove obavlja sljedeće zadatke:

- analizira trendove razvoja u komunalnoj oblasti
- priprema nacrt strategije za razvoj komunalnih usluga
- implementira projekte iz strategija za razvoj komunalnih usluga
- vrši nadzor i izvještava Vladu o provođenju komunalnih strategija
- unapređuje i vrši modernizaciju komunalne infrastrukture
- priprema nacrt zakona i donosi podzakonske akte iz svoje nadležnosti
- prati ponudu i potražnju u oblasti komunalnih usluga i politiku cijena u ovoj oblasti
- upravlja, unapređuje i modernizuje uličnu rasvjetu
- obavlja druge poslove u skladu sa Statutom i zakonima BD iz nadležnosti Odjeljenja.

Javnom preduzeću za komunalne djelatnosti „Komunalno Brčko“ povjereni su poslovi pružanja usluga od općeg interesa u Brčko Distriktu, a u vezi sa distribucijom električne energije, proizvodnjom i distribucijom vode, održavanjem i uređenjem javnih površina, kao i prikupljanjem, transportom i deponovanjem komunalnog otpada.

Radna jedinica Čistoća je zadužena za prikupljanje, transport i deponovanje otpada. Pored toga, preduzeće se bavi i održavanjem ulica, čišćenjem snijega i održavanjem zelenih površina. „Komunalno Brčko“ neposredno odgovara Skupštini.

Sistem prikupljanja otpada iz domaćinstava je mješavina korištenja (i) komunalnih kontejnera od 1.100 litara i (ii) skip utovarivača od 5-7m³. Kontejneri istog tipa se koriste za komercijalne i industrijske klijente. Ne praktikuje se odvajanje otpada na izvoru. Ukupni godišnji proizvedeni otpad se procjenjuje na 25.000 tona. Otpad koji se prikuplja iz domaćinstava iznosi oko 20.000 t/god ili 67 t/dan i oko 800 t/god od industrije.

Oko 95% prikupljenog otpada u BD se odlaže na nesanitarnu deponiju koja nema kolsku vagu. U toku su pregovori o prevozu otpada na sanitarnu regionalnu deponiju u Bijeljini kao privremeno rješenje dok se ne pronade nova lokacija i ne izgradi nova sanitarna deponija.

U Brčko Distriktu se primjenjuje fiksna tarifa po domaćinstvu koja iznosi 5,64 KM/domaćinstvo/mjes. isključujući PDV odnosno 6,6 KM/domaćinstvo/mjes. uključujući PDV ili 79 KM/domaćinstvo/god. ili 88 KM/t po osnovu proizvodnje otpada od 0,9 t/ domaćinstvo/god. uz pretpostavku da se domaćinstvo sastoji od 3,09 članova koji proizvode otpad u iznosu od 0,8 kg/stanovnik/dan. Trenutni prosječni raspoloživi dohodak domaćinstava je približno 1,672 KM mjesečno. Može se zaključiti da tarifa koju domaćinstva plaćaju za upravljanje otpadom čini 0,4% raspoloživog dohotka. Prosječna stopa naplate tarifa je povećana u periodu 2013-2016. sa 65% na 99%.

Tarife nije povećane već dugi niz godina. "Komunalno Brčko" se žali da su tarife preniske da pokriju stvarne troškove.

Tarife za komunalni otpad iz komercijalnog i institucionalnog sektora izračunavaju se po m² i po djelatnosti. Tarife variraju od 13,2 KM/m²/mjes. za kioske do 0,35 KM/m²/mjes. za budžetske institucije. Od komercijalnog/institucionalnog sektora se također može naplaćivati po kontejneru, a tarifa za kontejner zapremine 5-7m³ varira između 71,48-104,13 KM, uklj. PDV u zavisnosti od udaljenosti.

U BD nisu doneseni posebni propisi o upravljanju ambalažnim i EE otpadom. S obzirom na veoma malo tržište, implementacija POPR šema kao što su uspostavljene u FBiH i RS za ove tokove otpada bila bi teško i skupo rješenje.

5 OPĆI PREGLED POPR PRAKSI U EU ZEMLJAMA

5.1.1 Poređenje POPR sistema u zemljama članicama EU

Produžena odgovornost proizvođača (POPR) je efikasan alat za upravljanje sredstvima, pri čemu proizvođači preuzimaju odgovornost za upravljanje otpadom koji nastaje nakon korištenja proizvoda. To može uključivati prikupljanje, sortiranje i tretman takvog otpada u svrhu reciklaže i iskorištenja.

Osnovna karakteristika POPR sistema je da akteri u cijelom lancu vrijednosti ambalaže (proizvođači, uvoznici i trgovci na malo) preuzimaju značajan stepen odgovornosti za utjecaj njihovih proizvoda na okoliš tokom cijelog životnog ciklusa proizvoda. Ovo uključuje "uzvodne" utjecaje proizvoda koji se odnose na odabir materijala, dizajn proizvoda i proizvodne procese kao takve, kao i 'nizvodne' utjecaje koji se odnosi na korištenje i odlaganje proizvoda.

Pri tome, proizvođači prepoznaju vlastitu odgovornost prilikom dizajniranja proizvoda kako bi smanjili utjecaj proizvoda na okoliš tokom cjelokupnog životnog ciklusa. Na taj način oni preuzimaju pravnu i ekonomsku odgovornost za utjecaj svojih proizvoda na okoliš, počev od faze dizajniranja.

Kroz POPR, zemlje članice također dijele odgovornosti javnih usluga sa privatnim kompanijama, koje same moraju preuzimati takve odgovornosti.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Ova politika se prvi put pojavila početkom devedesetih godina u nekoliko evropskih zemalja članica, naročito za ambalažni otpad, a kasnije se proširila u cijeloj EU i šire. Od tada, POPR je doprinio značajnom povećanju stope recikliranja i uštedama javnih sredstava za upravljanje otpadom i pomogao da se upravljanje otpadom razdvoji od ekonomskog rasta.

Zakonodavni okvir za razvoj POPR na nivou Evropske unije se sastoji kako od općeg zakonodavstva o otpadu, tako i specifičnih direktiva kojima se uspostavlja okvir za reciklažu i iskorištenje posebnih tokova otpada. Okvirnom direktivom o otpadu (2008/98/EZ) se postavlja opći okvir za upravljanje otpadom u EU. Ova direktiva omogućava zemljama članicama da uspostave POPR šeme.

U EU su usvojene i određene direktive za posebne tokove otpada, između ostalog za ambalažni otpad, otpad od električnih i elektronskih proizvoda, otpadna vozila, baterije i akumulatore. Iako su prema propisima o EE otpadu, otpadnim vozilima i baterijama i akumulatorima zemlje članice obavezne uspostaviti POPR šeme, trenutno ne postoji obaveza uspostave POPR šeme za ambalažu. Međutim, većina država članica (25 od 28) je izabrala da to učini, barem za otpad iz domaćinstava.

Danas, skoro sve zemlje EU i razvijene ekonomije imaju POPR programe i politike. Takvi programi su također u fazi razmatranja u nekim zemljama u razvoju u Aziji, Africi i Južnoj Americi. Ipak, specifične karakteristike i rezultati ovih mjera značajno variraju u raznim regionima, zemljama i industrijama.

Prema OECD-u, postoje četiri široke kategorije POPR instrumenata na raspolaganju donosiocima politika. Ovi instrumenti se obično odnose na specifične aspekte upravljanja otpadom i mogu se istovremeno implementirati:

- Zahtjevi u vezi sa vraćanjem proizvoda. Politikom vraćanja se zahtijeva od proizvođača ili trgovca na malo da proizvod uzme nazad nakon potrošnje proizvoda. Ovaj cilj se može postići kroz ciljeve za reciklažu i prikupljanje proizvoda ili materijala i kroz podsticaje potrošačima da upotrijebljeni proizvod vrate na prodajno mjesto.
- Ekonomski i tržišni instrumenti. Ovo uključuje mjere kao što su šeme povrata depozita, naknade koje se plaćaju u momentu nabavke (eng. *Advanced Disposal Fees*), porez na materijal i „uzvodno“ kombinovani porez/subvencija (eng. *upstream combination tax/subsidy*) kojima se podstiču proizvođači da se pridržavaju POPR šeme.
- Propisi i standardi učinka, kao što je minimalni reciklirani sadržaj. Standardi mogu biti obavezni ili dobrovoljni za industrije putem neobaveznih programa.
- Prateći instrumenti zasnovani na informacijama. Ove politike imaju za cilj da indirektno podrže POPR programe podizanjem svijesti javnosti. Mjere mogu uključivati nametanje proizvođačima zahtjeva u vezi sa informisanjem, kao što su zahtjevi za izvještavanje, označavanje proizvoda i komponenti, obavještanje potrošača o odgovornosti proizvođača i odvajanju otpada, kao i informisanje subjekata koji obavljaju reciklažu materijalima koji se koriste u proizvodima.

Vlasti mogu primjenjivati instrumente u pobrojane četiri kategorije kao obavezne politike ili alternativno ih mogu primjenjivati sami proizvođači na dobrovoljnoj osnovi. Odabrana kombinacija instrumenata će se razlikovati u različitim zemljama, regionima i industrijama, u zavisnosti od političkih prioriteta, kao i društvenog, ekonomskog, pravnog i kulturnog konteksta.

POPR ima sljedeće ciljeve:

- Obezbijediti podsticaje za eko-dizajn: Kroz POPR, proizvođači uspostavljaju efikasno upravljanje otpadom koji nastaje od njihovih proizvoda. To ih podstiče da dizajniraju proizvode koji je lakše rastaviti, ponovno iskoristiti i reciklirati. Kao posljedica toga, sveukupni utjecaj proizvoda na okoliš se smanjuje i stimuliše se prevencija nastanka otpada.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Kreirati politiku održive proizvodnje i potrošnje: POPR podstiče odvojeno prikupljanje i recikliranje otpada, jer se često primjenjuje kako bi se zemljama članicama pomoglo da postignu svoje ciljeve za reciklažu. Na taj način, POPR također osigurava saradnju građana, s obzirom da građani trebaju odvojeno prikupljati i sortirati svoj otpad kako bi se olakšali procesi reciklaže. To podrazumijeva kampanje za promovisanje edukacije i podizanja svijesti među potrošačima, usmjerenih na podsticanje odvojenog prikupljanja i recikliranja, kao i destimulisanje proizvodnje otpada.
- Smanjenje odlaganja na deponije i razvoj kanala za reciklažu i iskorištenje: POPR se pokazao kao efikasan alat za upravljanje otpadom za različite tokove otpada i može pomoći u preusmjeravanju otpada sa deponija. Osim toga, POPR podstiče korištenje opcija upravljanja otpadom koji se nalaze na višem mjestu u hijerarhiji otpada (naročito reciklaže) od odlaganja na deponiju.

Koristi od primjene POPR šeme se mogu sažeti kako slijedi:

- Povećana stopa prikupljanja i recikliranja (okolišna učinkovitost). Zemlje i regioni koji su implementirali POPR politike su uglavnom postigli veće stope prikupljanja i recikliranja. POPR stimuliše proizvođače da poboljšaju reciklabilnost proizvoda i materijala, te da prikupljene korištene proizvode pretvaraju u resurs, čime se stvaraju kvalitetniji tokovi otpada. Kako bi se minimizirali troškovi, proizvođači se podstiču da smanjuju količinu prirodnih resursa koji se koriste u proizvodnji.
- Smanjenje javne potrošnje na upravljanje otpadom. Suština POPR šeme je prijenos odgovornosti sa lokalnih javnih vlasti na proizvođače (a na kraju potrošače), čime se smanjuje javna potrošnja, tj. porez koji plaćaju građani, nadjelatnosti upravljanja otpadom.
- Smanjenje ukupnih troškova upravljanja otpadom. Osim smanjenja javne potrošnje, POPR dovodi do smanjenja ukupnih troškova za upravljanje otpadom. Proizvođači su motivisani da optimiziraju troškovnu efikasnost prikupljanja i recikliranja. Ukupni troškovi i koristi od POPR programa variraju u zavisnosti od šeme i mogu se ispitati kroz specifičnu analizu troškovne efikasnosti.
- Inovacije u Dizajnu prihvatljivom za okoliš (eng. *Design for environment* – DfE). Prema POPR šemi, proizvođači su finansijski odgovorni za tretman otpada od njihovih proizvoda i stoga su motivisani da smanje troškove odlaganja otpada. Ovi troškovi se mogu smanjiti kroz ulaganja u DfE inovacije i povećanje trajnosti i ponovne iskoristivosti proizvoda. POPR instrumenti mogu dalje podržavati DfE na primjer kroz politike kojima se postavlja zahtjev po jedinici težine otpada za razliku od po jedinici potrošnje, što podstiče proizvođače da proizvode dizajniraju sa manjom težinom. Osim toga, DfE podstiče omogućavaju donosiocima politike da rješavaju negativne utjecaje na okoliš koji mogu nastati nekoliko godina od momenta proizvodnje ili potrošnje. Ovo se razlikuje od tradicionalnih politika kao što su porezi i dozvole kojima se može trgovati, a koje se bave samo neposrednom štetom (tj. štetom mjerenom u momentu proizvodnje).

Pored gore navedenih koristi, smatra se da POPR program također za posljedicu imaju mnogobrojne koristi širih razmjera, uključujući veći broj tehnoloških i organizacionih inovacija, diverzifikaciju izvora snabdijevanja materijalima, a samim tim i doprinos sigurnosti resursa, kao i bolju organizaciju lanaca snabdijevanja kroz pojavu više međunarodnih operatera u sektoru reciklaže.

POPR je individualna obaveza jer su kompanije koje na tržište stavljaju proizvode odgovorne za pravilno upravljanje otpadom koji nastaje nakon korištenja njihovih proizvoda. Međutim, u praksi, proizvođači često djeluju kolektivno u izvršenju ove odgovornosti formiranjem operatera sistema, koje se tako nazivaju POPR šeme ili šeme usklađenosti.

Operateri sistema trebaju biti neprofitni kolektivni subjekti, koje osniva industrija u svom vlasništvu i koja djeluje u skladu sa obavezujućim zakonskim propisima. Zbog toga, operateri sistema postaju odgovorni za ispunjavanje obaveza u vezi sa iskorištenjem i reciklažom u ime industrije.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Neki operateri sistema imaju zadatak da pružaju javne usluge i rade na neprofitnoj osnovi ili na osnovi profita koji se ne distribuira, a drugi, u vlasništvu investitora i/ili industrije upravljanja otpadom, zapravo rade za profit. Neprofitni sistemi imajuholistički pristup upravljanju otpadom koji obuhvata i prevenciju i reciklažu otpada. U kombinaciji sa operativnom sprovedbom takvih sistema, oni maksimiziraju okolišne, ekonomske i društvene koristi.

Operateri sistema općenito vrše sljedeće funkcije:

- Organizuju, često zajedno sa lokalnim vlastima, preuzimanje proizvoda od potrošača nakon upotrebe proizvoda.
- Osiguravaju ispunjenje ciljeva za iskorištenje i recikliranje.
- Pomažu kompanijama u sprečavanju nastanka (ambalažnog) otpada, promociji ekološkog dizajna i komunikacijskih materijala kod vlasnika otpada, zajedno sa lokalnim vlastima.
- Provjeravaju podatke i izvještaje takvih kompanija.
- Izvještavaju državne/entitetske vlasti.

Kompanije koje su obavezne da poštuju POPR legislativu moraju pravilno upravljati otpadom od proizvoda i njihovom ambalažom ili samostalno ili osnivanjem kolektivnih subjekata, uglavnom operatera sistema. Oni su zaduženi da obezbijede iskorištenje otpada od proizvoda, obično sufinansiranjem ili organizovanjem ili koordiniranjem prikupljanja otpada, kao i da obezbijede sortiranje i recikliranje ambalažnog otpada, gdje je to primjenjivo. Za industrijski i komercijalni ambalažni otpad, poslovi uključuju upravljanje i nadzor.

Operateri sistema koji su u vlasništvu industrije mogu biti zaduženi od strane obaveznikada preuzmu odgovornost za prikupljanje ili preuzimanje, kao i sortiranje ili recikliranje, čime individualna odgovornost postaje kolektivna. Obaveze utvrđuju nadležni organi u obliku akreditacije ili dozvole. Nadležni organi moraju osigurati da se uspostavi najodrživiji sistem po najnižoj cijeni kako za društvo tako i za proizvođače.

POPR sistemi također moraju garantovati služenje interesima potrošača i ispunjenje ciljeva obrazovanja i komunikacije. Ovo je posebno važno u slučaju ambalaže iz domaćinstava.

Na općinskom nivou, operateri sistema moraju uspostaviti i održavati neophodnu infrastrukturu za prikupljanje ili preuzimanje, kao i sortiranje ambalažnog otpada. Građanimaje potrebno omogućiti jednostavan pristup infrastrukturi koja im omogućava sortiranje otpada na svakodnevnoj osnovi, tako da se otpad iz domaćinstava može sortirati. Na industrijskom i komercijalnom nivou, pošto ambalažni otpad često direktno prikupljaju prikupljači otpada, operateri sistema moraju u najmanju ruku da uspostave sistem nadzora nad količinom ambalaže koja je stavljena na tržište i prikupljena, kao i količinom reciklirane ambalaže.

Operateri sistema trebaju garantovati da će se ambalažni otpad tretirati na odgovarajući način nakon prikupljanja. Stoga, operateri moraju imati solidnu finansijsku osnovu. Vlade moraju pažljivo urediti postupke dodjele ovlaštenja tako da samo pouzdane organizacije sa sigurnom finansijskom osnovom mogu dobiti dozvole.

Transparentnost je od velikog značaja za operatere sistema. U cilju da se osigura transparentnost, POPR šeme podrazumijevaju godišnje izvještaje u kojima se objašnjavana koji način su ispunjeni ciljevi koje su postavili organi vlasti. Ove izvještaje trebaju revidirati nezavisne i kompetentne treće strane. U slučaju neispunjenja uslova, trebaju se primjenjivati sankcije od novčanih kazni do ukidanja dozvole.

Nadalje, kroz transparentne procedure se izbjegava diskriminacija između domaćih kompanija i uvoznika, istovremeno garantujući jednak tretman velikih kompanija i malih i srednjih preduzeća (MSP). Utjecaj ambalaže na okoliš ne zavisi od veličine ili porijekla proizvođača.

Naročito u pogledu ambalažnog otpada na općinskom nivou, POPR šeme prikupljaju neophodne finansijske doprinose od svojih članova kako bi sufinansirali prikupljanje, sortiranje i iskorištenje ambalažnog otpada, ako je to u domenu njihovog sistema. Finansiranje predstavlja značajan dio obračuna troškova za pakovane proizvode. U skladu sa POPR ciljevima, prikupljene naknade moraju uzimati u obzir troškove upravljanja otpadom nakon korištenja određene ambalaže. Ovo je također način na koji POPR doprinosi prijenosu odgovornosti za korištenu ambalažu sa poreskih obaveznika na proizvođače i potrošače pakovanih proizvoda.

Svaki akter može biti finansijski odgovoran samo za djelatnosti koje spadaju pod nadležnost i utjecaj datog aktera. U tom smislu, obavezna industrija trebala obezbijedi "razumno finansiranje", sve dok ono pokriva preuzimanje ili odvojeno prikupljanje i tretman otpada njihove ambalaže u okviru njihovih namjenskih sistema za prikupljanje na općinskom nivou.

Ambalažni otpad koji je odbačen ili završi u komunalnom otpadu ne smije biti dio finansijske odgovornosti proizvođača.

POPR se može implementirati na različite načine. Do sada je u Evropi 30 zemalja ugradilo POPR mehanizme u svoje zakonodavstvo i industrija je uspostavila operatere sistema. U nekim od ovih zemalja, POPR šeme su postigle veliki uspjeh, naročito zbog jasnog zakonodavstva i stvarne saradnje između svih aktera uključenih u lanac upravljanja otpadom. Akteri uključuju vlade, lokalne vlasti, proizvođače i organizacije za upravljanje otpadom.

POPR šeme se oslanjaju na nacionalne propise ili na specifično zakonodavstvo koje reguliše tokove otpada na koji se šeme odnose. Naprimjer, POPR šeme za otpad iz domaćinstava i komunalni otpad se uglavnom zasnivaju na finansijskoj odgovornosti proizvođača jer su uglavnom uvedeni kada su šeme već bile uspostavljene i kada su istim upravljali lokalni organi vlasti. Nasuprot tome, implementacija POPR šema za nekomunalni otpad značajno varira i mogu, naprimjer, biti zasnovane na aranžmanima između poslovnih subjekata. Samo u Belgiji, obavezna industrija je uspostavila specifičnog operatera sistema za industrijski i komercijalni otpad – VALIPAC. Glavna uloga ovog operatera se sastoji u praćenju prikupljanja i recikliranja ambalaže u odnosu na količine koje se stavljaju na tržište, prikupljanje odgovarajućih podataka i motivisanje kompanija da odvojeno prikupljaju svoj ambalažni otpad.

Nemaju svi operateri sistema imaju iste funkcije. Kako se POPR zahtjevi razlikuju među zemljama, tako se i uloge operatera razlikuju.

Većina sistema je ograničena na zadatke organizacionog i finansijskog upravljanja. Usluge prikupljanja i iskorištenja se podugovaraju specijaliziranim kompanijama. Ovi ugovori se obično dodjeljuju na osnovu tenderske procedure.

Neki sistemi su uspostavili različite subjekte zadužene za određene aktivnosti i materijale (npr. u okviru ARA sistema³¹, ARGEV je odgovoran za metalnu ambalažu, ARO za papirnu ambalažu itd.), dok drugi sistemi djeluju na međusektorskoj osnovi (npr. DSD³²).

Ključne razlike uključuju sljedeće:

- Vrsta odgovornosti, bilo finansijska ili organizaciona
- Prisustvo konkurencije između operatera sistema i između operatera za tretman otpada

³¹ ARA Altstoff Recycling Austria AG

³² Der Grüne Punkt - Duales System Deutschland GMBH (DSD)

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Transparentnost i nadzor, kao što je nadzor nad onim koji koriste usluge bez plaćanja i nadzor nad aktivnostima upravljanja otpadom i operaterima sistema.

POPRšeme se mogu uporediti na osnovu sljedećih glavnih kriterija:

- Individualna ili kolektivna šema (operater sistema). Individualne šeme za prikupljanje i tretman se uglavnom primjenjuju između poslovnih subjekata i karakteriše ih ograničeni broj aktera. Međutim, proizvođači obično organizuju i finansiraju kolektivne operatere sistema koje u ime svojih članova vrše prikupljanje i/ili recikliranje otpada od proizvoda. Procjenjuje se da je više od 260 operatera sistema formirano u Evropi u periodu između 1998. i 2007. godine. Broj operatera sistema po sektorima uveliko varira među zemljama: naprimjer, u Francuskoj, 1 operater je zadužen za ambalažni otpad iz u domaćinstava, u poređenju sa 29 operatera u UK za isti sektor.
- Organizaciona naspram finansijske odgovornosti. Odgovornost za upravljanje otpadom koja se nameće proizvođačima može biti finansijska ili organizaciona, ili i jedna i druga. U prvom slučaju, pojedinačni proizvođači ili operateri sistema plaćaju naknade općinama, a općine ostaju zadužene za djelatnosti upravljanja otpadom (obično prikupljanje), dok reciklažuobavljajuspecijalizirane organizacije. U slučaju organizacione odgovornosti, proizvođači i operateri sistema finansiraju i organizuju aktivnosti upravljanja otpadom i sklapaju direktne ugovore sa postrojenjima za reciklažu.
- Raspodjela odgovornosti između aktera. Glavni cilj POPR šeme je da se odgovornost za upravljanje otpadom od proizvoda prenese sa općina na proizvođača. Međutim, u većini šema općine i dalje ostaju odgovorne za neke aspekte organizacije upravljanja otpadom. Uglavnom su uključeni i drugi akteri, poput potrošača i operatera za upravljanje otpadom. U Njemačkoj, uloga općina je različita za POPR šeme za EE otpad (zajednička odgovornost s obzirom da proizvođači zbrinjavaju EE otpad koji općine prikupljaju) i za POPR šeme za ambalažni otpad, baterije i otpadna vozila (potpuna odgovornost proizvođača).
- Pokrivenost troškova. Pokrivenost troškova aktivnosti upravljanja otpadom se odnosi na dva pitanja: prvo, kako definisati i izračunati ukupne troškove upravljanja otpadom od proizvoda prema POPR šemi; i drugo, da li proizvođači snosepune troškove, a ako ne – kakvabi trebala biti raspodjela troškova među različitim akterima. Koncept ukupnih troškova obično uključuje troškove upravljanja otpadom (prikupljanje, tretman, recikliranje), kao i niz drugih troškova u zavisnosti od šeme, kao što su troškovi za kampanje informisanja javnosti i podizanja svijesti, aktivnosti sprečavanja nastanka otpada, kao i šeme praćenja i nadzora. U skladu sa principom “zagađivač plaća”, općenito se smatra da proizvođači snose barem neto troškove upravljanja otpadom za svoje proizvode, tj. troškove za prikupljanje i recikliranje umanjenje za prihode od iskorištenih materijala. Prema određenim šemama, proizvođači također snose druge aspekte ukupnih troškova. Međutim, prema drugim šemama, proizvođači snose samo dio ukupnih troškova, a ostatak pokrivaju općine. Naprimjer, u Francuskoj, cilj je da proizvođači snose 80% troškova ambalažnog otpada iz domaćinstava, a 20% snose općine. Shodno tome, raspodjela ukupnih troškova unutar određene šeme zavisi od dodjele finansijske i organizacione odgovornosti među akterima i od toga gdje se zadaci mogu najefikasnije obavljati.

U sljedećoj tabeli je prikazana uporedba između osnovnih modela za implementaciju sistema upravljanja ambalažnim otpadom.

Tabela5-1: Organizacijske alternative za upravljanje ambalažnim otpadom

Politika	Opis	Odgovornost za prikupljanje	Odgovornost za izvještavanje/ organizaciju	Finansijski doprinos	Odluka o iznosu doprinosa	Troškovi za obaveznu industriju
Ministarski	Ministarstvo	Općine	Ministarstvo	-	-	Nema

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Politika	Opis	Odgovornost za prikupljanje	Odgovornost za izvještavanje/ organizaciju	Finansijski doprinos	Odluka o iznosu doprinosa	Troškovi za obaveznu industriju
sistem	vodi računa o svim izvještajima					
Porez na ambalažu	Obavezna industrija plaća porez na ambalažu	Općine	Ministarstvo	Obavezna industrija	Ministarstvo	Visoki
Javni fond	Obavezna industrija plaća porez na ambalažu Ministarstvu i za finansiranje POPR sistema	Općine ili obavezna industrija	Obavezna industrija	Obavezna industrija	Ministarstvo	Visoki
Produžena odgovornost proizvođača (POPR)	Obavezna industrija preuzima punu odgovornost za prijavljivanje količina ambalaže i recikliranog materijala	Općine ili obavezna industrija	Obavezna industrija	Obavezna industrija	Obavezna industrija	Niski do umjereni

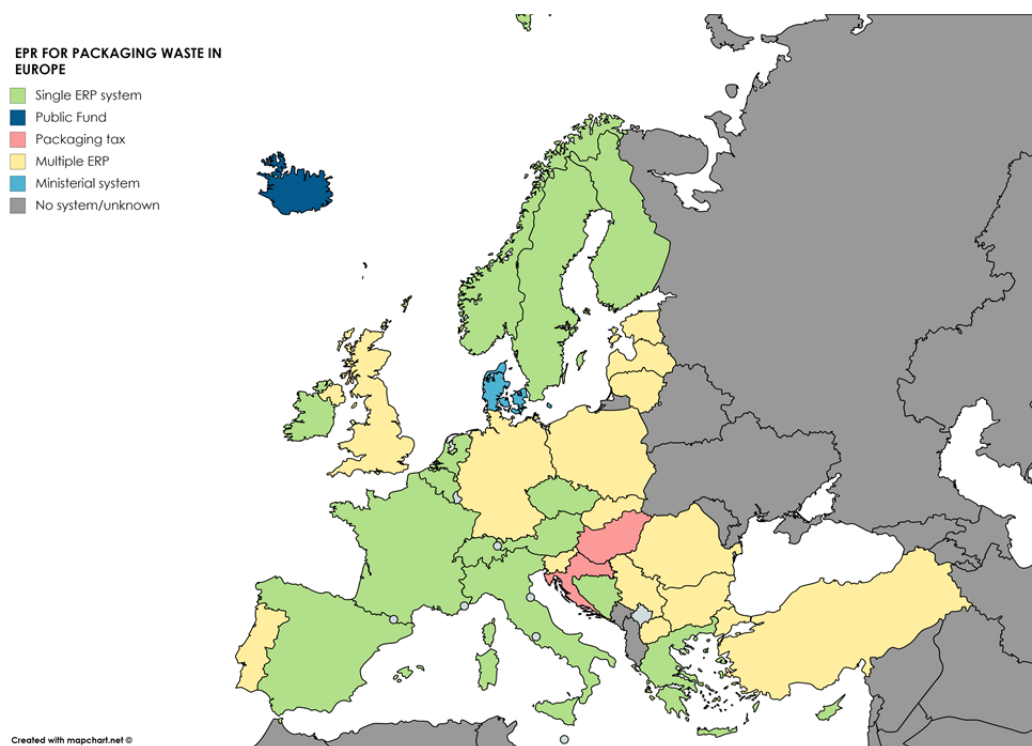
Prema organizaciji EXPRA (Savez za produženu odgovornost proizvođača – eng. *Extended Producer Responsibility Alliance*), postoje sljedeći POPR modeli:

- **Operateri sistema u rukama obavezne industrije** (Belgija, Češka, Irska, Italija, Francuska, Holandija, Norveška, Portugal, Španija): Obavezna industrija formira jedan zajednički neprofitni subjekt koji pribavlja neophodna sredstva, saraduje sa lokalnim vlastima i osigurava reciklažu na najisplativiji i okolišno prihvatljiv način.
- **Dvostruki model** (Austrija, Njemačka, Švedska): Industrija ima punu operativnu i finansijsku odgovornost za prikupljanje, sortiranje i recikliranje. Postoji zaseban sistem prikupljanja pod nadležnošću lokalne vlasti, ali je njihov utjecaj minimalan.
- **Zajednički model** (Francuska, Španija, Belgija, Holandija, Italija, Češka Republika, Slovenija): odgovornost se dijeli između industrije i lokalnih vlasti na osnovu zajedničkih sporazuma o prikupljanju. Općine su odgovorne za prikupljanje, a često i za sortiranje ambalažnog otpada koji nastaje na općinskom nivou, dok je finansijska odgovornost industrije različita u različitim zemljama.
- **Model certifikata kojima se trguje** (UK, djelimično Poljska): Ne postoji veza između industrije i općina, niti diferencijacija između komercijalne ambalaže i ambalaže koja nastaje na općinskom nivou.
- **Vertikalni integrirani sistemi** (Njemačka, Poljska, Slovenija, Rumunija, Bugarska): Nekoliko obično profitno orijentisanih subjekata se takmiče da privuku obavezne kompanije.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- **Zajednička infrastruktura za prikupljanje** (Njemačka): Stanovnici imaju pristup zajedničkom kontejneru, a prikupljeni ambalažni otpad se dijeli između različitih operatera sistema prije sortiranja. U ovom slučaju, distribuciju troškova utvrđuje klirinška kuća.
- **Konkurencija u infrastrukturi** (Estonija): Svaki operater sistema nudi svoj kontejner stanovništvu.
- **Operateri sistema koji su odgovorni samo za ambalažu na općinskom nivou** (Belgija, Njemačka, Francuska, Španija), za komercijalnu ambalažu (Belgija) ili za integrisane tokove ambalažnog otpada (Holandija, Italija, Češka).
- **Svaki operater sistema u zasebnom okrugu** (Poljska, Rumunija, Bugarska, Slovačka, Malta, Latvija, Litvanija): Svaki operater sistemasklapa ugovor sa onoliko općina koliko je potrebno dase ispune ciljeviprema tržišnom udjelu.

Neke od gore navedenih karakteristika POPR sistema se mogu primjenjivati paralelno.



Slika5-1: POPR za ambalažni otpad u Evropi

Još jedna uporedba sistema upravljanja ambalažnim otpadom u Njemačkoj, Španiji i Velikoj Britaniji prikazana je u sljedećoj tabeli.

Tabela5-2: Uporedba POPR šemaza ambalažni otpad u Njemačkoj, Španiji i Velikoj Britaniji

	Njemačka	Španija	Velika Britanija
Model	Puna odgovornost	Zajednička odgovornost	Sistem Dokaza o iskorištenju ambalaže (eng. <i>Packaging Recovery Note – PRN</i>)
Vlasništvo	U privatnom vlasništvu	U vlasništvu proizvođača	U privatnom vlasništvu
Tržišno okruženje	Konkurencija	Monopol	Konkurencija

Broj šema	10	1	26
Profitno ili neprofitno orijentisano	Profitno	Neprofitno	Profitno
Cijene	Cijene za različite klijente	Cijene kako je obznanjeno	Cijene se razlikuju
Ugovaranje upravljanja otpadom	Šeme usklađenosti	Općine	Općine
Vlasništvo nad materijalima	Šeme usklađenosti	Općine	Općine
Ambalaža iz domaćinstava ili ambalaža koja nije iz domaćinstava	Sva ambalaža	Samo ambalaža iz domaćinstava	Sva ambalaža

5.2 Usporedba naknada za licenciranje operatera sistema u različitim evropskim zemljama

Postoji nekoliko faktora koji utječu na iznose naknada a koje treba uzeti u obzir prilikom upoređivanja relativnih troškova usklađenosti u različitim evropskim zemljama. Glavni faktori koji utječu na relativne troškove usklađenosti uključuju sljedeće:

- Postojeća infrastruktura za prikupljanje i iskorištenje otpada u sektoru upravljanja otpadom.
- Izvor ambalaže koji se koristi za ispunjavanje nacionalnih kvota za reciklažu (samo za ambalaža iz domaćinstava ili sva ambalaža).
- Ambalažni otpad iz domaćinstava je skuplji za prikupljanje i iskorištenje od ambalažnog otpada koji nastaje u industriji.
- Proporcionalan dio troškova koji snosi industrija. Neke šeme pokrivaju 100% troškovaprikupljanja i iskorištenja, dok drugi plaćaju samo dio troškova.
- Nacionalne kvote za reciklažu i efekat derogacije.
- Sistem prikupljanja koji se primjenjuje utječe na troškove. Sistemi dovoza su uglavnom jeftiniji od prikupljanja i odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku.
- Geografska lokacija i gustina naseljenosti. Udaljena i slabo naseljenapodručja su općenito teža i skuplja.
- Režimi sprovođenja zakonskih propisa utječu na troškove. Što je veći broj kompanija koje učestvuju u šemi, to je šira troškovna baza.
- Troškovi rada i režijski troškovi se razlikuju u zavisnosti od lokalnih ekonomskih uslova.

U značajnoj mjeri se razlikuju i vrste pokrivenih troškova i cijene za reciklažu koje naplaćuju različiti sistemi u zemljama članicama.

Svi sistemi imaju naknade za izdavanje dozvola po količini materijala (npr. EcoPack Bugarska, CONAI u Italiji, Latvijaz Zalais Punkts). Različiti sistemi primjenjuju različite naknade po strukturi materijala.

Neki sistemi imaju različite naknade za ambalažu iz domaćinstava i komercijalnu/industrijsku ambalažu (naprimjer, Cyprus Green Dot, EKO-KOM - Češka, ERO - Estonija, Green Pack na Malti).

Neki sistemi imaju različite naknade u zavisnosti od veličine i zapremine ambalaže (npr. ARA u Austriji, GrontPunk Norveška).

Neki sistemi imaju dodatne naknade po jedinici ambalaže (npr. HERRCO u Grčkoj) ili minimalne naknade po jedinici ambalaže (npr. Fost Plus u Belgiji).

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Neki sistemi naplaćuju takse za učešće u vidu paušalne naknade po toni (npr. Repak u Irskoj).

Neke kompanije su odredile minimalnu naknadu za izdavanje dozvola po preduzeću (npr. EcoPack Bugarska) ili standardnu naknadu za kompanije koje imaju male količine ambalaže i/ili naknadu za članstvo (npr. REPA u Švedskoj).

U ograničenom broju slučajeva se nude popusti standardnih naknada za određene kategorije klijenata. Naprimjer, Ecopack Bugarska nudi popust od 10% za blagovremeno dostavljanje mjesečnih izvještaja i dodatnih 10% za blagovremeno plaćanje.

Neki operateri sistema pružaju dodatne usluge svojim klijentima. Dodatne usluge uključuju obezbjeđivanje dodatnih kontejnera za odvojeno prikupljanje otpada i organizovanje prikupljanja otpada, kupovinu sortiranog reciklabilnog otpada, konsultacije u različitim subjektima upravljanja otpadom, podršku u organizovanju prikupljanja komunalnog otpada i/ili opasnog otpada itd. Takve dodatne usluge se ili plaćaju ili predstavljaju u vidu skrivenog oblika popusta.

U tabeli ispod je prikazana uporedba naknada koje naplaćuju različiti operateri sistema za ambalažni otpad u nekoliko zemalja EU.

Tabela5-3: Naknade za izdavanje dozvola koje naplaćuju POPR sheme u odabranim evropskim zemljama

Zemlja	Belgija	Austrija	FBiH	RS	Bugarska	Kipar	Litvanija	Latvija	BJR Makedonija
Naziv organizacije	Fost Plus	ARA ALTSTOFFRE CYCLINGAUS TRIA AG	Ekopak	EURO BETA ³³	EkoPack Bugarska	Green Dot - Kipar	VšĮ "Žaliasistaškas"	LATVIJA SZĀLAIS PUNKTS, JSC	PAKOMAK d.o.o Skopje
Materijali	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg
Staklo	0,021	0,084	0,013	0,065	0,022	0,029	0,059	0,062	0,020
Papir, karton	0,017	0,095	0,013	0,091	0,041	0,047	0,025	0,033	0,019
Čelik / metal	0,124	0,280	0,009	0,050	0,015	0,095	0,044	0,068	0,021
Aluminijum	0,033	0,310			0,053	0,021			
Plastika	0,282	0,610	0,018	0,106	0,058		0,081	0,149	0,023
PET bočice i boce (i PET čepovi)*	0,211					0,106			
HDPEbočice i boce (iHDPEčepovi)	0,211					0,106			
Kompozitni materijali					0,071				
Kartoni za pića	0,246	0,095				0,123	0,122		
Ostali kompozitni materijali		0,610	0,015				0,125		0,023
Ostali kompozitni materijali koji se mogu iskoristiti	0,282								

³³ Za pravovremeno izvještavanje i plaćanje primjenjuje se 5% sniženja

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Zemlja	Belgija	Austrija	FBiH	RS	Bugarska	Kipar	Litvanija	Latvija	BJR Makedonija
Naziv organizacije	Fost Plus	ARA ALTSTOFFRE CYCLINGAUS TRIA AG	Ekopak	EURO BETA ³³	EkoPack Bugarska	Green Dot - Kipar	VšĮ "Žaliasistaš kas"	LATVIJA SZĀLAIS PUNKTS, JSC	PAKOMAK d.o.o Skopje
Materijali	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg
Ostali kompozitni materijali koji se ne mogu iskoristiti	0,311					0,157			
Drvo	0,282	0,018		0,040	0,095		0,017	0,016	0,022
Tekstil	0,282	0,150	0,008		0,023				
Ostalo				0,101					
Biorazgradivi materijali		0,450							
Drugi materijali (porculan, keramika, itd.)	0,311	0,120					0,033		
Ambalaža koja sadrži ostatke ili je onečišćena opasnim materijama			0,281						
KOMERCIJALNI SEKTOR	Zaseban operater koji ima dozvolu za komercijalnu ambalažu		Bez zasebnih naknada	Bez zasebnih naknada	Bez zasebnih naknada		Bez zasebnih naknada	Bez zasebnih naknada	Bez zasebnih naknada
Papir, komercijalni		0,035				0,043			
Staklo, komercijalno		-							
Obojeni metali, komercijalni		0,060							
Aluminijum, komercijalni		0,080							
Plastika, komercijalna						0,038			
Folija, komercijalna		0,070							
Profilirani spremnici, komercijalni		0,070							
Ekspandirani polistirol, komercijalni		0,190							
Kartoni za pića, komercijalni		-							
Ostali kompozitni materijali, komercijalni		0,100							
Keramika, komercijalna		0,100							
Drvo,		0,008				0,012			

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Zemlja	Belgija	Austrija	FBiH	RS	Bugarska	Kipar	Litvanija	Latvija	BJR Makedonija
Naziv organizacije	Fost Plus	ARA ALTSTOFFRE CYCLINGAUS TRIA AG	Ekopak	EURO BETA ³³	EkoPack Bugarska	Green Dot - Kipar	VšĮ "Žaliasistaš kas"	LATVIJA SZĀLAIS PUNKTS, JSC	PAKOMAK d.o.o Skopje
Materijali	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg
komercijalno									
Tekstil, komercijalni		0,100							
Biorazgradivi materijali, komercijalni		0,100							
Ostalo						0,050			

Očigledno je da direktno poređenje nije moguće, jer su materijali grupisani na različit način u svakoj zemlji. Osim toga, u nekim zemljama se primjenjuju dodatne članske i druge naknade, kao i razne vrste popusta.

Ipak, može se zaključiti da su naknade za izdavanje dozvola za ambalažu koja se stavlja na tržište u FBiH niže nego u susjednim zemljama, a znatno ispod nivoa utvrđenog u zemljama poput Austrije, Belgije i Njemačke gdje je sistemreciklaže ambalažnog otpada dobro uspostavljen.

Naknade koje naplaćuju operateri u RS-u su nekoliko puta veće od naknada koje naplaćuje EKOPAK u FBiH. Ove naknade također premašuju iznose naknada u većini zemalja Centralne i Istočne Evrope, a koje imaju veće ciljeve za reciklažu i iskorištenje.

5.3 Glavni izazovi u implementaciji POPR šema

S obzirom na to da se razne zemlje suočavaju sa sličnim izazovima u određenom trenutku u toku razvoja POPR sistema, dolje navedeni spisak ne pravi razliku među zemljama, već daje pregled ključnih izazova prema četiri kategorije: izazovi u upravljanju i administrativni izazovi, ekonomski izazovi, izazovi specifični za početne faze POPR programa i novi izazovi.

Prema OECD-u, izazovi u primjeni POPR šema uključuju sljedeće:

Izazovi u upravljanju i administrativni izazovi

Upravljanje POPR šemom podrazumijeva sveukupnu postavku sistema i raspodjelu odgovornosti među akterima. Donosioci politika igraju ključnu ulogu u jasnom definisanju uloga i odgovornosti općina, operatera sistema, proizvođača i potrošača, kao i zadatak da osiguraju izvršavanje ovih odgovornosti. U nastavku je pregled glavnih izazova u upravljanju i administrativnih izazova sa kojima se susreću u POPR šeme.

- Nejasne i preklapajuće uloge i odgovornosti različitih aktera, uključujući odnos između javnih tijela i operatera sistema. Kao što je istaknuto gore, raspodjela odgovornosti među akterima (operaterima sistema, proizvođačima, uvoznici, subjektima koji prikupljaju i recikliraju otpad, potrošačima) značajno varira u zavisnosti od odabrane šeme. Uloga koja se dodjeljuje svakom akteru zavisi od različitih faktora kao što su opći ciljevi POPR šeme, postojeća infrastruktura i prakse upravljanja otpadom, kombinacijaspovedenih politika i ciljani proizvodi. Izazov za donosiocje politikapredstavlja dodjeljivanje specifičnih funkcija svakom akteru, istovremeno što više izbjegavajući preklapanja i propuste. Granice između odgovornosti za prikupljanje i recikliranje, za finansiranje šeme, za postavljanje i ispunjenje

ciljeva, za obezbjeđivanje nadzora i usaglašenosti, kao i za sprovođenje kampanja podizanje svijesti zaista ponekad mogu biti nejasne. Preklapanja se mogu, naprimjer, pojaviti u slučaju djelimične organizacijske odgovornosti jer su proizvođači, općine i operateri za upravljanje otpadom svi zaduženi za neki aspekt aktivnosti prikupljanja i tretmana. Također, određene šeme mogu imati određene praznine i propuste ako ulogenu jasno i adekvatno definisane, što može dovesti do korištenja usluga bez plaćanja za iste. U određenim slučajevima, također može biti teško za donosioce politika da identifikuju koji akter u lancu vrijednosti se smatra "proizvođačem". U kontekstu OECD Vodiča iz 2001. godine, proizvođačem se smatra vlasnik ili uvoznik proizvoda, izuzev u određenim slučajevima kao što je ambalaža za koju se punilac, a ne kompanija koja proizvodi spremnik, smatra proizvođačem.

- Nedostatak transparentnosti i poteškoće u uporedivosti podataka. Operateri sistema su često kritikovani zbog pružanja ograničenih informacija javnosti o svojim ekonomskim podacima i troškovima koje plaćaju proizvođači, subjekti koji vrše reciklažu i općine. Ovaj nedostatak transparentnosti nije uvijek namjeran i može biti rezultat nejasnih i raznovrsnih modaliteta izvještavanja i metoda izračunavanja. Ključni izazov za donosioce politike je da utvrde odgovarajući nivo javnog informisanja koji se traži od operatera sistema i proizvođača, s obzirom da je teško u nekim sektorima postići potpunu transparentnost koja može narušavati konkurentnost na tržištu. Međutim, određeni nivo informacija je ipak neophodan kako bi se mogla procijeniti efektivnost uspostavljenih POPR šema i eventualno revidirati ciljevi. Transparentnost troškova je također od ključne važnosti za proizvođače i općine kako bi donosili informisane odluke o tome kojeg će operatera izabrati u slučaju kada postoji nekoliko opcija. Nadalje, transparentnost i usklađivanje definicija i modaliteta izvještavanja su od suštinskog značaja kako bi se omogućilo međunarodno poređenje podataka i stručna procjena. S ciljem osiguranja nadzora nad svim akterima, u Austriji je, naprimjer, uveden dvostepeni sistem revizije za ambalažni otpad. U okviru tog sistema, imenovana je austrijska vladina agencija da djeluje kao klirinška kuća, zadužena za prikupljanje podataka i praćenje rada proizvođača i operatera sistema, koji su sami zaduženi za reviziju podugovorenih subjekata koji vrše prikupljanje i reciklažu.
- Problemi sa korištenjem usluga bez plaćanja istih. Korištenje usluga bez plaćanja istih se odnosi na situacije kada neki proizvođači ne ispunjavaju u potpunosti svoje obaveze iz POPR šeme. Ovo se događa, naprimjer, kada neki proizvođači ne finansiraju prikupljanje i recikliranje svojih proizvoda do potrebnog nivoa. Korištenje usluga bez plaćanja istih se također može odnositi na nepoštivanje zakonskih propisa – naprimjer, ako proizvođači ne dostavljaju tačne podatke o količinama proizvoda stavljenih na tržište. Ove situacije se češće pojavljuju u kolektivnim šemama, jer je odgovornost podijeljena i proizvođačima je lakše zaobići svoje obaveze. Smatra se da se korištenje usluga bez plaćanja istih češće dešava na tržištima gdje ima mnogim konkurenata jer je donosiocima politika i operaterima teže da ih nadziru. Druga pitanja koja vjerovatno pogoršavaju pitanje korištenja usluga bez plaćanja istih su povećanje međunarodne trgovine otpadom i online trgovina proizvodima.
- Nedostatak mehanizama za sprovođenje zakonskih propisa. Brojna pitanja koja ugrožavaju dobro funkcionisanje POPR šema zahtijevaju stalni nadzor i kontrolu od strane javnih organa vlasti. Ova pitanja uključuju korištenje usluga bez plaćanja istih, pitanja konkurencije, nezakonito odlaganje deponija, izvoz otpada i korištenih proizvoda, nedostatak transparentnosti troškova i utvrđivanja porijekla određenih proizvoda. Međutim, donosiocima politikaponekad nedostaju adekvatna sredstva za sprovođenje propisa i opcije izricanja sankcija a koje su neophodne kako bi se garantovalo ispunjenje obaveza.
- Problemi sa kolektivnim šemama (operaterima sistema). Proizvođači uglavnom daju prednost kolektivnim šemama sa operaterima sistema nad pojedinačnim šemama, zbog poslovnih prednosti kolektivnih šema. Kolektivne šeme se zaista smatraju ekonomičnijim za proizvođače jer se nadograđuju na ekonomije obima i olakšavaju centralizaciju i razmjenu podataka. Međutim, operateri sistema također podrazumijevaju veliki broj izazova koji otežavaju usklađivanje i sprovođenje POPR šema. Zajednička odgovornost prema kolektivnim šemama može češće dovesti do problema sa korištenjem usluga bez plaćanja istih i smanjenjem podsticaja za investicije u eko-dizajn od strane pojedinačnih kompanija.

Ekonomski izazovi

S obzirom da se POPR politike ne bave samo upravljanjem otpadom koji nastaje nakon korištenja proizvodaveć razmatraju različite aspekte duž lanca vrijednosti proizvoda, takve politiketakođer mogu imati šire i nepredviđene utjecaje na tržište. Ekonomski izazovi navedeni u nastavku ističu neke od glavnih negativnih efekata koje bi POPRšeme mogle imati na lokalnom, državnom i međunarodnom tržištu. Ove efekte jeopćenito teško kvantificirati precizno i stoga ih je teško izmjeriti u odnosu na očekivane ekonomske i okolišne prednosti POPR šema.

- Problemi s trgovinom i konkurencijom. S obzirom da POPR šeme uključuju višestruke aktere i u vlasništvu su privatnih subjekata, sistem je potencijalno skloniji problemima s trgovinom i konkurencijom. Ovi problemi mogu nastati na različitim nivoima:
 - a. Konkurencija na tržištu proizvoda: Kada proizvođači odluče da zajednički ispunjavaju svoje obaveze kroz operatera sistema, njihove odluke mogu utjecati na tržišta proizvoda. Naročito, ako zajednički usaglase naknadu za rukovanje otpadom koja se prenosi napotrošače, to smanjuje konkurentnost cijena za originalne proizvode. POPR također može različito utjecati na proizvođače i njihovu konkurentsku poziciju. Naprimjer, malim i srednjim preduzećima može biti teško da doprinose šemu. Također, kroz različita pravila i tarife se određenim proizvodima također može dati veća prednost nad drugim, što bi moglo nesrazmjerno utjecati na troškove proizvodnje i time određeni proizvođači staviti u nepovoljan položaj. Ovo je obično slučaj kod stranih firmi, koje moraju da razumiju i poštuju različite regionalne i nacionalne šeme što ih stavlja u nepovoljan konkurentski položaj.
 - b. Konkurencija među operaterima sistema: Konkurentno tržište za operatere sistema može kreirati troškovnu efikasnost i stimulisati tehnološki razvoj. S druge strane, u slučaju kada postoji jedan operater sistemana određenom tržištu, takav operater može biti efikasniji jer ima koristi od ekonomije obima i olakšanupravni nadzor, uključujući i rješavanje problema korištenja usluga bez plaćanja istih. Monopolističko tržište zaoperatere bi, međutim, moglo dovesti do zloupotrebe dominantne pozicije kada operateri jednostrano nameću proizvođačima visoke naknade i uslove, bez drugih opcija. To se može dogoditi i kada se nekoliko operatera udružii zajednički dogovori veće cijene. Pored toga, kada jedan operater posluje na tržištu i već je razvio kapacitete za niz usluga upravljanja otpadom, barijere za ulazak na tržište su visoke za nove učesnike jer su potrebne velike početne investicije u infrastrukturu za prikupljanje i recikliranje.
 - c. Konkurencija između operatera sistema i tržišta za prikupljanje otpada: Tržište za usluge prikupljanja otpadom je uglavnom prirodni monopol. Postojanje velikih ekonomija gustine čini efikasnijim postojanje samo jednog subjekta za prikupljanje otpada na određenom području. Međutim, vjerovatno je da dugoročni ekskluzivni sporazumi između operatera i pružaoca usluga prikupljanja ometaju konkurenciju na tržištu upravljanja otpadom i otežavaju ulazak konkurentskih operatera i pružaoca usluga prikupljanja. Uvođenje konkurentskih tendera za odabir dobavljača usluga prikupljanja u praksi može dovesti do značajnog smanjenja troškova za operatera. U Njemačkoj, Evropska komisija je odlučila da su ekskluzivni ugovori u trajanju od 15 godina između DSD (DerGrüne Punkt - DualesSystemDeutschlandGMBH) i lokalnih kompanija za prikupljanje bili predugog trajanja. Na kraju je uvođenje konkurencije za usluge prikupljanja i sortiranja za DSD rezultiralo smanjenjem više od 20% troškova ovih aktivnosti. Kod određenih šema, kompletno pružanje usluga upravljanja otpadom se vertikalno integriše putem ekskluzivnih sporazuma i monopola, za koje je vjerovatno da smanjuje efikasnost i otežavasubjektima koji prikupljaju i sortiraju otpad da uporede i mijenjaju šeme. Ovo je, naprimjer, bio slučaj kod šeme za ambalažno staklo u Španiji, a konkurentsko vijeće Španiji je u 2010.

godini presudilo da je takva šema protivna pravilima konkurencije i diskriminatorska protiv onih koji nisu članovi šeme.

- d. Konkurencija između operatera sistema i pružaoca usluga reciklaže/iskorištenja: Za razliku od tržišta za prikupljanje otpada, tržišta za iskorištenje otpadapredstavljaju velike ekonomije obima i obično su konkurentnije. Međutim, ekskluzivni aranžmani između operatera i pružaoca usluga reciklaže, naprimjer, kroz uspostavljanje vertikalno integrisanih šema mogu narušavati konkurenciju na tržištu. Ovo može otežavati opstanak pružaoca usluga reciklaže koji nisu dio sporazuma i onemogućiti ulazak novih konkurenata na tržište. Pored toga, konkurentski tenderi također doprinose razvoju novih tehnologija reciklaže, što ukazuje na to da je garancija potražnje velikih razmjera pomogla u prevazilaženju ulaznih barijera.
- Teškoće u primjeni diferenciranih naknada i nedostatak podsticaja za Dizajn prihvatljiv za okoliš (eng. *Design for environment* – DfE). Cilj POPR šeme je da proizvođači plaćaju troškove za upravljanje otpadom koji nastaje nakon korištenja njihovih proizvoda i stoga su motivisani da takve troškove minimiziraju kroz bolji dizajn proizvoda. U slučaju pojedinačnih šema, pojedinačni proizvođači direktno plaćaju pune troškove za upravljanje otpadom za svoje proizvode. Međutim, teže je u slučaju formiranja operatera sistema da se naplaćuje određena naknada od pojedinačnih proizvođača koja bi precizno odgovarala količini materijala koje je dati proizvođač stavio na tržište, a time stvarnim troškovima proizvođača za recikliranje. Ako operateri primjenjuju identične naknade za sve proizvođače, to bi značilo da svi proizvođači plaćaju prosječne troškove upravljanja otpadom i da se na taj način smanjuje podsticaj za investicije u DfE. U praksi, međutim, može biti vrlo teško sprovesti diferencirane naknade proporcionalne stvarnim troškovima upravljanja otpadom, s obzirom da je teško utvrditi troškove tretmana po proizvodima. Pored toga, fluktuacije cijena sekundarnih sirovina otežavaju tačnu procjenu prihoda od iskorištenih proizvoda na dugoročnoj osnovi. Još jedno ograničenje predstavlja sve veća uloga koju multinacionalne kompanije igraju na određenim tržištima proizvoda. Korporacije koje dizajniraju i prodaju suštinski identične proizvode na globalnom nivou će biti manje sklone da modifikuju dizajn proizvoda za određeno tržište, te se stoga može ograničiti utjecaj relativnih promjena na naknade koje primjenjuje određena POPR šema.
 - Različita shvatanja potpunog povrata troškova. Finansijska odgovornost proizvođača po POPR šemi često podrazumijeva da proizvođači snose stvarne pune troškove upravljanja otpadom od njihovih proizvoda kako bi optimizirali troškove i okolišne učinke. Ne postoji saglasnost o tome šta takvi troškovi trebaju obuhvatiti i na koji način se trebaju efikasno raspodijeliti troškovi između proizvođača i općina. Prema većini POPR šema, operateri sistema pokrivaju opće neto troškove upravljanja otpadom, tj. troškove prikupljanja, transporta i tretmana otpada minus prihodi od iskorištenih materijala. Ove neto troškove nije uvijek lako procijeniti pošto zavise od različitih faktora, uključujući nivo infrastrukture i tehnologije, kvalitet javnih usluga i fluktuacije cijena sekundarnih materijala. Pored toga, koncept "punih troškova" također može podrazumijevati niz dodatnih troškova, kao što su troškovi kampanja informisanja javnosti i podizanja svijesti, troškovi mjera za sprovođenje zakonskih propisa i troškovi monitoringa šema. Određeni troškovi mogu biti važniji u određenim fazama razvoja šeme. Naprimjer, komunikacijske kampanje bi vjerovatno zahtijevale veća ulaganja u početnim fazama.
 - Teškoće u procjeni troškovne efikasnosti POPR politika. Velike razlike u naknadama i povratu troškova u različitim POPR šemama su izazvale zabrinutost vlada i donosioca politika po pitanju troškovne efikasnosti. Varijacije u pogledu onoga šta je obuhvaćeno punim troškovima i koji dio troškova snose proizvođači otežavaju procjenu troškovne efikasnosti određene šeme. Pored toga, svi POPR programi imaju specifične opsege, ciljeve i modalitete računovodstva i izvještavanja, što otežava njihovu uporedbu. U tom kontekstu, donosiocima odluka može biti teško da utvrde adekvatan način procjene troškovne efikasnosti novog ili postojećeg POPR programa, naročito s obzirom da je teško kvantificirati i očekivane koristi od POPR šema (npr. DfE, povećanje reciklabilnosti, ispravljanje nedostataka na tržištima kao što su neefikasna tržišta reciklaže).

Izazovi specifični za početne faze POPR programa

Mogu se pojaviti brojni specifični problemi prilikom razvoja novog POPR programa. U mnogim zemljama, početni razvoj i pokretanje POPR programa je obimnije pitanje koje često zahtijeva prelazak sa neformalnog na formalnoupravljanje otpadom. Ova promjena zahtijeva značajna ulaganja u ljudski, infrastrukturni i finansijski kapital u zemljama u razvoju koje imaju zastarjele i nesigurne sisteme upravljanja otpadom i tehnologiju koja nije usklađena sa prihvaćenim standardima. Osim toga, neophodno je uspostaviti administrativne i institucionalne kapacitete koji su potrebni za adekvatno rješavanje pitanja otpada i osiguranje primjene POPR politika. Neki ključni izazovi sa kojima se mogu susresti donosioci politika prilikom razvijanja novih POPR programa su sljedeći:

- Neformalni sektor upravljanja otpadom i društveni izazovi. Na većini tržišta su prisutni neovlaštena postrojenja i neovlašteni subjekti koji se bave reciklažom. S obzirom da se neformalni akteri ne moraju pridržavati standarda sigurnosti i zaštite okoliša, oni mogu imati relativno jeftinije troškove i biti profitabilniji od ovlaštenih subjekata. Međutim, primjena neadekvatnih tehnika kod neformalnih aktera dovodi do visokih okolišnih rizika i gubitaka dragocjenog materijala u tom procesu. Pored toga, prisustvo neformalnih aktera predstavlja izazov za dobro funkcionisanje POPR šema s obzirom da se otpad obuhvaćen šemom ponekad preusmjerava u neformalna postrojenja. Obično proizvođači čiji su proizvodi najlakši i profitabilniji za reciklažu oni za koje je manje vjerovatno da će iskoristiti svoje materijale; čime se destimuliše inovacije u DfE. Očekuje se da će se ovi gubici brzo povećavati jer se sve više i više otpada smatra se da sve više otpadom kojinosi neto pozitivnu vrijednost. Ovaj izazov je naročito značajan u zemljama i ekonomijama u razvoju gdje se neformalna reciklaža razvila kao velika i ponekad unosna aktivnost. Neformalna reciklaža obično obezbjeđuje izvore zarade za najsiromašnije slojeve stanovništva, koji često nisu svjesni štetnih i ireverzibilnih utjecaja otpada na njihovo zdravlje i okoliš.
- Gubitak otpada. Gubitak otpadnih proizvoda se dešava kada nisu obuhvaćeni POPR šemom, već se prikupljaju i tretiraju kroz druge zakonite ili protuzakonite kanale. Nelegalni gubitak može biti rezultat aktivnosti neformalnih subjekata koji vrše reciklažu ili nezakonitog izvoza otpada, obično za otpad koji ima pozitivnu vrijednost. Gubitak se također javlja kada se izvoze korišteni proizvodi, što nije nezakonito ali ipak ima za rezultat smanjenje količine materijala koji se može iskoristiti kroz POPR šemu. Pored toga, gubitak može prouzrokovati teška oštećenja okoliša i zdravlja, kada se izgubljeni proizvodi odlažu na okolišno neprihvatljiv način.
- Proizvodi koji su stavljeni na tržište prije uvođenje POPR sistema i korisnici usluga koji ne plaćaju usluge. U novoj POPR šemi se mogu pojaviti proizvodi čiji proizvođači ne doprinose šemi ili se ne mogu identifikovati, što dovodi do neadekvatnih nivoa finansiranja za upravljanje otpadom od takvih proizvoda. Jedna od takvih kategorija su proizvodi koji su stavljeni na tržište prije uvođenje POPR sistema od strane proizvođača koji su prestali poslovati, čime se odgovornost za finansiranje njihovog tretmana prepušta trenutno aktivnim proizvođačima. Sličan problem se javlja kada postoji veliki udio korisnika koji ne plaćaju usluge, tj. proizvođača koji ne plaćaju naknade na adekvatnom nivou. Ovo pitanje predstavlja još veći problem na tržištima na kojima je teško identifikovati proizvođače, posebno u ekonomijama u razvoju koje karakteriše veliki nivo prevara, razvijen sektor rabljenih proizvoda i ilegalni uvoznici. Ovi izazovi su često naročito prisutni tokom prvih godina uspostave POPR šema s obzirom na to da šema ne obuhvata ranije proizvođače. Prodaja putem interneta kojom se zaobilazi POPR sistem je još jedan problem u pogledu korisnika koji ne plaćaju usluge. Porast prodaje na internetu je očigledan izazov za POPR u svim zemljama, gdje online tržišta počinju da uzimaju značajan tržišni udio. Za proizvode koji se prodaju na internetu se često ne plaćaju naknade u sklopu POPR sistema. Ova pojava je naročito primjetna među manjim kompanijama za prodaju putem interneta, s obzirom da ih je teško identifikovati i mogu lakše koristiti usluge bez plaćanja. Time se proizvođači u zemlji koji doprinose POPR šemi stavljaju u nepovoljan konkurentski položaj.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Odsustvo poslovnog okvira pogodnog za investicije. Stabilan i efikasan POPR sistem zahtijeva prisustvo i razvoj efikasnih i konkurentnih operatera za upravljanje otpadom i tržišta za iskorišteni materijal. Međutim, tokom prvih godina razvoja šeme, neizvjesnost o količini otpada koji će prikupljati proizvođači i operateri težava subjektima koji vrše reciklažu da planiraju investicije u budućnosti. S obzirom da otpad gubi iz zvanične šeme i umjesto toga ga obrađuje neformalni akter, operaterima postaje teže da povrate svoje investicije u infrastrukturu, djeluju legalno i ostvaruju profit.

Različite alternative za implementaciju POPR šema za ambalažni i EE otpad u FBiH su prikazane su u sljedećem poglavlju.

6 ANALIZA MOGUĆIH ALTERNATIVA ZA SPROVOĐENJE POPR

Uspostavljanje POPR sistema za ambalažni otpad je dokazalo svoju efikasnost u mnogim zemljama. Ipak, ne postoji samo jedno najbolje rješenje koje se može direktno primjenjivati u drugim zemljama. Različiti POPR sistemi se znatno razlikuju jedan od drugog i postepeno su razvijeni i prilagođeni potrebama pojedinih zemalja. POPR sistem mora uzeti u obzir specifične uslove, posebno geografske uslove, nivo ekonomskog razvoja, pravni sistem, trenutni nivo usluga upravljanja otpadom, ponašanje i životni standard ljudi, postojanje tržišta za recikliranje otpada itd.

Potrebno je napomenuti da POPR sistemi nisu čarobno rješenje za sve potencijalne probleme u upravljanju reciklabilnim otpadom.

Glavna uloga POPR sistema je da obezbijedi dodatne finansijske tokove kako bi se podržali reciklaža i iskorištenje ambalažnog otpada. POPR sistem također može donijeti vrijedno znanje o tome kako organizovati prikupljanje i sortiranje reciklabilnog otpada, kao i obezbijediti garancije da će prikupljeni materijali biti reciklirani. Imajući u vidu da POPR sistem organizuje privatni sektor, obično je privatni sektor fleksibilniji i efikasniji od državnih institucija u organizovanju usluga upravljanja otpadom.

Moguće alternative za organizovanje POPR šema za ambalažni i EE otpad su analizirane u pogledu sljedećih karakteristika:

- Odgovornosti za organizovanje sistema
- Opseg sistema u pogledu materijala i teritorije koju sistem obuhvata
- Konkurencija na tržištu
- Raspodjela odgovornosti između POPR šeme i lokalnih vlasti
- Finansiranje sistema

Pri razmatranju različitih alternativa implementacije, treba imati u vidu da rješenje koje se čini optimalnim za upravljanje ambalažnim otpadom ne može biti adekvatno za upravljanje EE otpadom i obrnuto. U tom pogledu, preporuke za razmatrane različite tokove otpada se mogu razlikovati.

6.1 Odgovornosti za organizovanje sistema za upravljanje ambalažnim i EE otpadom

Odgovornost za organizovanje upravljanja ambalažnim i EE otpadom se obično delegira odgovornoj industriji i implementira kroz operatera sistema. Ipak, postoji nekoliko primjera šema upravljanja otpadom koje organizuje država. U nastavku se nalazi analiza sistema kojim upravljaju entitetski fondovi (za okoliš) na osnovu poreza na proizvode koje plaća obavezna industrija.

6.1.1 Šema kojom upravlja javni fond

U ovom poglavlju je prikazana analiza mogućnosti implementacije šeme kojom upravlja javni fond za ambalažni i EE otpad u FBiH/RS.

Primjeri poreza na proizvode koji se naplaćuju za ambalažni otpad u EU zemljama su predstavljeni u sljedećoj tabeli.

Tabela6-1: Porezi na proizvode za ambalažu koja se stavlja na tržište u nekoliko zemalja EU

Materijal	Hrvatska	Bugarska	Mađarska
	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (FZOEU)	Nacionalno preduzeće za zaštitu okoliša	Nacionalna poreska i carinska uprava
	EUR/kg	EUR/kg	EUR/kg
Staklo	0,0201	0,102	0,061
Papir, karton	0,0503	0,343	0,061
Metal (čelik)	0,0302	0,066	0,061
Aluminijum	0,0550	0,307	
PET	0,0550	1,191	0,184
Plastične kese	0,2013	0,28 EUR/kom.	6,137
Drugi polimerni materijali	0,1006		
Drugi polimerni materijali(mlijeko i mliječni proizvodi)	0,0550		
Kartonske kutije za piće	0,0550	0,885	0,061
Drugi kompozitni materijali	0,1006		0,184
Drvo	0,0201	0,205	
Tekstil	0,0201	0,409	0,184
Druge naknade za ambalažu za pića, zapremine veće od0,2 L (PET, Al, Fe, staklo)			
Naknada za odlaganje otpada po ambalaži0,10kn	0,0134	-	-
Povratna naknada 0,50kn po ambalaži	0,0671	-	-

Pristup primjeni poreza na proizvode za ambalažukoja se stavlja na tržište u Bugarskoj se razlikuje od sistema koji se primjenjuju u Mađarskoj i Hrvatskoj.

U Bugarskoj, kompanije koje su potpisale ugovor sa operaterom sistema su oslobođene obaveze plaćanja poreza na proizvode. Na taj način, porez na proizvode u Bugarskoj ima sličnu funkciju kao što su naknade za neispunjavanje ciljeva koji se naplaćuju u FBiH i RS.

Prema zakonodavstvu u Mađarskoj, sve kompanije su obavezne da plaćaju okolišni porez (zvaničninaziv jeokolišna naknada za proizvode) Nacionalnoj poreskoj i carinskoj upravi (skraćeni mađarskinaziv: NAV). Naknada se plaća za ambalažni materijal umjesto za ambalažu i samim tim pakeri ne podliježudirektno zakonskim propisima za domaće proizvode. U slučaju proizvoda proizvedenih u inostranstvu, uvoznik je odgovoran za naknadu, tj. kompaniju koja prvi put uvozi i prodaje proizvod u Mađarskoj (uz prvu PDV fakturu u Mađarskoj) ili proizvod koristi za vlastite potrebe.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

U nastavku opisani scenarij za šemu kojom upravlja javni fond se može razmotriti za FBiH i RS. Sistem se može implementirati samostalno u oba entiteta.

Obaveznici sistema bi prijavljivali količinu ambalaže koja se stavlja na tržište u FBiH/RS i plaćali porez na proizvođenadležnom Fondu. Prikupljeni prihodi bi se koristili za razvoj neophodne infrastrukture za odvojeno prikupljanje i sortiranje, kao i finansiranje troškova implementacije.

Općine bi bile u potpunosti odgovorne za razvoj šeme za prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava i određene kategorije EE otpada.

U ovoj alternativi se pretpostavlja sljedeći operativni model:

Finansiranje početnih investicija

Fond bi u potpunosti ili djelimično obezbijedio finansiranje početnih investicija na bazi projektnih prijedloga i prema prijavama koje dostave lokalni organi vlasti. Pripremili bi se standardni uslovi za sisteme odvojenog prikupljanja, uključujući vrstu opreme i troškova za koje se može aplicirati, zapreminu kontejnera po glavi stanovnika, učestalost prikupljanja, troškove po glavi stanovnika itd.

Direktno finansiranje početnih investicija od strane općina i/ili JKP sene bi moglo očekivati zbog ograničenih finansijskih resursa koji su na raspolaganju.

Finansiranje investicionih troškova za pogone za sortiranje bi se također moglo obezbijediti na osnovu projektnih prijedloga. S obzirom da takvi pogoni za sortiranje obično opslužuju više od jedne općine, potpisali bi se sporazumi o međuopćinskoj saradnji.

Finansiranje operativnih troškova

Na raspolaganju su različite mogućnosti za finansiranje operativnih troškova:

- Operativne troškove mogu direktno finansirati općine/JKP na osnovu naknada za domaćinstva i uzimajući u obzir prihode od prodaje reciklabilnih materijala. U tom slučaju, primjena sistema odvojenog prikupljanja bi dovela do povećanja naknada za komunalni otpad.
- Općinama/JKP se mogu nadoknaditi neto operativni troškovi za prikupljanje i sortiranje ambalažnog otpada. Isplate iz Fonda bi se zasnivale na količini otpada sortiranog za reciklažu. Prije plaćanja, JKP/općine bi bile dužne da dostave dokaze o količinama odvojeno prikupljenog, sortiranog i isporučenog otpada za konačnu preradu. Plaćanje po toni za različite vrste ambalažnog materijala bi bilo isto u svim općinama. Može se razmotriti opcija da se plaća različito za ruralna i urbana područja. Preporučljivo je plaćanje dodatnih bonusa općinama za postizanje minimalnih stopa odvojenog prikupljanja i recikliranja.
- Plaćanje tačnog iznosa operativnih troškova praktično neće biti moguće zbog velikih administrativnih napora koji bi bili potrebni da se procijene i revidiraju stvarni troškovi u svakom zasebnom slučaju i zbog fluktuacije cijena reciklabilnog otpada (prihoda u sistemu) i/ili troškova tretmana i odlaganja.

Finansiranje troškova reciklaže i tretmana

- U principu, Fond ne bi finansirao ulaganja općina ili privatnog sektora u uspostavljanje nove infrastrukture za reciklažu. Recikliranje otpada bi se oslanjalo u potpunosti na privatne inicijative i razvijalo bi se na komercijalnoj i konkurentnoj osnovi.
- Dio prikupljenog EE otpada kao što su fluorescentne lampe, televizori itd. imaju negativnu vrijednost. Fond će morati plaćati troškove transporta, rastavljanja, tretmana i odlaganja. Ugovaranje ovih usluga bi se zasnivalo na otvorenom postupku javnih nabavki.

Informisanje i podizanje javne svijesti

- Fond bi pružao pomoć za finansiranje kampanja obrazovanja i podizanje svijesti javnosti u davanju podrške programima odvojenog prikupljanja otpada

Upravljanje komercijalnom i industrijskom ambalažom

Fond može imati ograničenu ulogu u organizovanju i/ili poboljšanju praksi za odvojeno prikupljanje komercijalnog i industrijskog ambalažnog otpada. Većina ovog otpada prikupljaju privatni trgovci nezavisno od sistema prikupljanja komunalnog otpada. Uloga JKP u odvojenom prikupljanju komercijalnog ambalažnog otpada je trenutno vrlo ograničena.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Jedna od opcija je pretpostaviti da Fond neće obezbijediti finansiranje za podršku odvojenom prikupljanju i recikliranju komercijalnog i industrijskog ambalažnog otpada. Odvajanje na izvoru i prijevoz otpada na reciklažu bi bila obaveza proizvođača otpada. Veliki proizvođači bi nastavili prevoziti svoj otpad privatnim prikupljačima otpada, dok bi male prodavnice i industrije najvjerovatnije počele koristiti posebne sisteme prikupljanja u organizaciji općina.

Nedostatak ove opcije je što u ovom slučaju privatni sektor koji je uključen u prikupljanje reciklabilnog otpada ne bi imao pristup dodatnom finansiranju, a proces prikupljanja bi bio zasnovan u potpunosti na vrijednosti prikupljenog materijala. U budućnosti, svako značajno smanjenje cijena reciklabilnog otpada bi praktično prekinulo proces prikupljanja.

Isto važi i za materijale prikupljene iz neformalnog sektora.

U slučaju da se ne obiježbedi finansiranje kojim se podržava reciklaža komercijalnog i industrijskog ambalaže, neće biti pravično naplaćivati isti iznos poreza na proizvod za komercijalnu ambalažu i za ambalažu iz domaćinstava/potrošača. Potrebno je razmotriti različite poreze na proizvod na osnovu vrste ambalaže.

Druga alternativa je da Fond plaća malu naknadu za svaku tonu ambalažnog ili EE otpada koji se isporuči za recikliranje ili izvoz. Svaka kompanija koja je uredno registrovana ili ima dozvolu za upravljanje otpadom bi bila u mogućnosti da traži naknadu od Fonda na osnovu dokaza o recikliranju ili izvozu otpada. Iznos naknade bi se morao razlikovati za različite vrste ambalažnog otpada i ne bi trebalapremašivati vrijednost materijala. Naknada za EE otpad bi se određivala po kategoriji opreme.

Uključivanje privatnog sektora

U šemi kojom bi upravljao Fond, općine/JKP bi bili glavni korisnici sredstava za razvoj sistema odvojenog prikupljanja ambalažnog i EE otpada iz domaćinstava.

Uključivanje privatnog sektora je moguća na osnovu ugovora sa datom općinom.

Fond ima ograničene mogućnosti direktnog djelovanja zajedno sa privatnim sektorom. U ovom slučaju, Fond bi preuzeo operativnu odgovornost za organizovanje usluga odvojenog prikupljanja i sortiranja, a to se ne smatra realističnim scenarijem.

Svako plaćanje privatnom sektoru od strane Fonda bi moralo biti u skladu s propisima o javnim nabavkama.

Posebna pitanja u vezi sa upravljanjem EE otpadom

Fondu bi bilo teško organizovati prikupljanje EE otpada kroz velike maloprodajne objekte.

Uzimajući u obzir mogućnost da Fond uspostavi šemu za EE otpad, potrebno je razmotriti sljedeće:

- Značajan dio stanovništva živi u ruralnim područjima.
- Dio prikupljenog EE otpada kao što su fluorescentne lampe se smatraju opasnim otpadom i vrijednost takvih materijala je negativna. U zemlji nema raspoloživih kapaciteta za iskorištenje ili odlaganje, a otpad se izvozi na finalnu obradu. Izvoz opasnog otpada se ne može organizovati nezavisno od svake pojedine općine ili JKP-a. Iz tog razloga, postoji potreba za posrednikom koji bi akumulirao cjelokupan prikupljeni EE otpad, potpisivaougovore za konačno odlaganje i organizovao izvoz. Fond ne može direktno organizovati ovu uslugu. Ugovaranje ovih usluga je teško jer nema garancije.
- Distributeri kućnih uređaja mogu ponuditi da preuzimaju stare uređaje u vrijeme isporuke ili na mjestu prodaje. Ove usluge se obično organizuju nezavisno od lokalnih vlasti.
- Ne predstavlja problem da Fond organizuje plaćanje za EE otpad prikupljen od općina.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Način na koji će se troškovi tretmana i odlaganja finansirati.
- Centralizovano skladištenje EE otpada prije izvoza.
- Sistem dozvola za rastavljanje i preradu EE otpada.
- Kako evidentirati količine različitih kategorija EE otpada
- Općine (ili Fond) bi osnovale novi javni subjekt koji bi se bavio EE otpadom ili bi se ove usluge podgovorile privatnom sektoru na osnovu tendera.

Prednosti

Glavne prednosti šeme kojom upravlja Fond se mogusažeti na sljedeći način:

- Šemom je lakše upravljati sa stanovišta države (nema potrebe za izdavanje dozvola za operatere sistema i kontrolu aktivnosti operatera)
- Manje složeno institucionalno i organizaciono uređenje
- Postoji teoretski potencijal za ekonomiju obima zbog zajedničkog korištenja općinske infrastrukture za prikupljanje i sortiranje rezidualnog otpada.
- Izgradnja javne infrastrukture za odvojenoprikupljanje i sortiranje bi se garantovalo na osnovu prihoda u Fondu i finansiranja grantova za općine. Ipak, dostupnost infrastrukture nije garancija za efikasno funkcionisanje sistema.
- Vlada preuzima finansijske rizike za razvoj neophodne infrastrukture kroz Fond i općine. To može ubrzati proces.

Mogući nedostaci

Nedostaci šeme kojom upravlja Fond su značajni:

- Iznos poreza ne odgovara stvarnim troškovima za odvojeno prikupljanje, sortiranje i tretman.
- Prekomjerno trošenje sredstava. Većina troškova će se odnositi na finansiranje infrastrukture za odvojeno prikupljanje i sortiranje otpada koju će graditi općine. Ulaganja u nepotrebne, neodgovarajuće ili prevelike pogone su ipak moguća.
- Mogućnost trošenje sredstava u druge svrhe.
- Nije zagarantovano ispunjenje ciljeva recikliranja i iskorištenja. Fond ne može biti odgovoran za neispunjenje ciljeva.
- Fond ima manje iskustva u trgovini sa reciklabilnim otpadom u poređenju sa privatnim preduzećima za upravljanje otpadom.
- Fond bi preuzeo cjelokupnu kontrolu nad prijavljenim količinama ambalaže koja je stavlja na tržište. S obzirom na sadašnji nivo korištenja usluga bez plaćanja istih, to bi bio težak zadatak.
- Pretpostavlja se bi državna organizacija bila manje fleksibilna od privatnog sektora.
- Doprinos koji se plaća općini bi uzimao u obzir prihode od prodaje reciklabilnog otpada.
- Ugovaranje privatnih kompanija da upravljaju odvojenim prikupljanjem i sortiranjem otpada praktično neće biti moguće za Fond zbog složenih postupaka javnih nabavki. Najvjerovatnije će većina sredstava kanalisati preko općina i dodjeljivati JKP. Imajući u vidu da lokalne vlasti imaju ozbiljne poteškoće u organizovanju prikupljanja, tretmana i odlaganja (rezidualnog) komunalnog otpada, vrlo je malo vjerovatno da bi lokalne vlasti bile uspješnije i efikasnije u sprovedbi sistema odvojenog prikupljanja i sortiranja reciklabilnog otpada na svojoj teritoriji.
- Može se očekivati finansiranje infrastrukture za reciklažu.
- Glavno iskustvo Fonda je vezano za finansiranje i upravljanje projektima. Ovo se sasvim razlikuje od sistema ambalažnog ili EE otpada gdje se trebaju finansirati operativni troškovi.

S obzirom na gore navedeno, **implementacija šema za upravljanje ambalažnim i EE otpadom kojim bi upravljali javni fondovi se ne preporučuje u FBiH i RS.** Ipak, s obzirom na aktuelne

probleme sa funkcioniranjem operatera sistema za ambalažni otpad u RS, ova alternativa se ne treba u potpunosti odbaciti.

U nastavku su predstavljeni različiti aspekti implementacije POPR sistema koji bi organizovala obavezna industrija.

6.2 Potpuna ili zajednička odgovornost operatera sistema

Operater sistema je glavni element u implementaciji POPR sistema.

Operater sistema je kolektivna šema usklađenosti uspostavljena u ime industrije, odgovorna za organizovanje odvojenog prikupljanja i postizanja ciljeva reciklaže i iskorištenja u ime proizvođača i uvoznika pakovanih proizvoda na tržištu FBiH/RS.

U ispunjenju ovih obaveza, operater sistema saraduje sa raznim akterima kao što su proizvođači i uvoznici pakovanih proizvoda, državne i lokalne vlasti, preduzeća za upravljanje otpadom, postrojenja za reciklažu i građani koji koriste usluge odvojenog prikupljanja otpada. Ključni odnosi operatera sa različitim akterima su prikazani na sljedećoj slici.



Slika6-1: Operateri sistema

Općinske uprave su formalno odgovorne za organizovanje odvojenog prikupljanja reciklabilnog otpada od domaćinstava na njihovoj teritoriji.

Odluka o raspodjeli odgovornosti između operatera i lokalnih vlasti u pogledu organizovanja odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada i prikupljanja EE otpada iz domaćinstava je presudna za cijelo funkcionisanje sistema.

Kao što je već objašnjeno, uloga operatera može biti ograničena na finansijsku odgovornost ili, alternativno, obavezna industrija također može biti odgovorna da organizuje i pruža usluge odvojenog prikupljanja i sortiranja.

U tabeli u nastavku su prikazane ove moguće alternative za organizovanje sistema zasnovanog na potpunoj i zajedničkoj odgovornosti operatera i lokalnih vlasti.

Tabela6-2: Organizacijske alternative u upravljanju ambalažnim otpadom

Funkcija/djelatnost	Potpuna odgovornost obavezne industrije	Zajednička odgovornost industrije i lokalnih organa vlasti
Odgovornost za organizovanje odvojenog prikupljanja	Obavezna industrija kroz operatera sistema	Općine
Odluka o vrsti sistema odvojenog prikupljanja	Operater sistema u konsultaciji sa općinom Općina se mora složiti sa i odobriti elemente sistema odvojenog prikupljanja sakupljanja (npr. lokacija kontejnera)	Općina Općina donosi konačnu odluku o vrsti sistema odvojenog prikupljanja koji će se primjenjivati
Ugovor između operatera sistema i lokalnih vlasti	Obavezan Definiše pravo operatera sistema da implementira sistem na teritoriji općine	Obavezan Definira odnos između operatera sistema i općine, uključujući način naknade troškova za odvojeno prikupljanje i sortiranje
Finansiranje početnih investicija za kontejnere za odvojeno prikupljanje i vozila za prikupljanje	Kontejneri za odvojenoprikupljanje finansira operater sistemakoji je i vlasnik kontejnera Opremu za prikupljanje obezbjeđuje operaterkoji je ugovoren za pružanje usluga odvojenog prikupljanja. Teoretski je moguće da cjelokupnu investicijufinansiraugovarač usluge.	Za finansiranje su odgovorne lokalne vlasti, JKP ili privatni sektor (na osnovu ugovora sa lokalnim vlastima) Operater sistema može obezbijediti finansiranje za kupovinu kontejnera za odvojeno prikupljanje
Plaćanje operatera sistema općini	Nema	Plaćanje troškova za odvojeno prikupljanje i sortiranje ambalažnog otpada Plaćanje je obično po toniotpada prikupljenog i sortiranog za reciklažu. Dodatni bonusi se mogu primjenjivati u slučaju postizanja prvobitno zadatih ciljeva (npr. granične količineprikupljene po glavi stanovnika)
Ugovaranje usluga odvojenog prikupljanja	Operater sistema Ugovaranje se može zasnivati na tenderu Operater može ugovoriti JKP za pružanje usluga Plaćanje se najčešće vrši po odvezenom kontejnera i dogovorenoj učestalostiprikupljanja Alternativno, plaćanje po ugovoru se može zasnivati na prikupljenim količinama ili opsluženim	Općine (ili kantonalna administracija) Odvojenoprikupljanjese organizuje na sličan način kao i prikupljanje rezidualnog otpada. Nekoliko susjednih općina može provesti postupak nabavke/sklopiti ugovore o uslugama odvojenog prikupljanja.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Funkcija/djelatnost	Potpuna odgovornost obavezne industrije	Zajednička odgovornost industrije i lokalnih organa vlasti
	stanovnicima	
Vlasništvo nad odvojeno prikupljenim otpadom	Operater sistema	Općina / JKP / Operater
Finansiranje početnih investicija za izgradnju pogona za sortiranje	Sklapa se ugovor sa privatnim sektorom za sortiranje odvojenog prikupljenog otpada Operater sistema može ugovoriti JKP na konkurentnoj osnovi Operater sistema može finansirati dio opreme za sortiranje, a zatim ga prenijeti (ili iznajmiti) operateru pogona	Općina / JKP (ako usluga nije ugovorena s privatnim sektorom) Postojeća komunalna infrastruktura (pogoni za sortiranje) se može koristiti za sortiranje odvojeno prikupljenog otpada
Ugovaranje usluga sortiranja	Ugovora operater sistema Plaćanje se može zasnivati na količinama ulaznog materijala (nesortiranog, odvojeno prikupljenog otpada) ili na sortiranom učinku (količina sortiranih frakcija) Plaćanje prema učinku je poželjna opcija jer se zasniva na stvarnim količinama. Ipak, postoji rizik da operater sortirnice krade reciklabilni otpad koji se može reciklirati jer je cijena sortiranja po toni niža od vrijednosti sortiranih materijala Mogu se dogovoriti minimalne sortirane količine (definisane kao procent od ulaznog materijala)	Ugovoreno od strane općine ili JKP ili se vrši direktno od strane JKP
Finansiranje operativnih troškova	Operater sistema Operativni troškovi se uračunavaju u cijene koje naplaćuju pružaoci usluga odvojenog prikupljanja i sortiranja	Operater sistema ili zajednički operater i općina (u zavisnosti od iznosa ugovorenog plaćanja po toni recikliranog materijala)
Vlasništvo nad sortiranim reciklabilnim materijalima	Operater sistema	Općina / JKP
Prodaja reciklabilnih materijala	Operater sistema prodaje sortirani reciklabilni otpad za konačnu preradu i prima prihod	JKP ili privatni operater pogona za sortiranje prodaju materijale u ime operatera sistema, ali za svoj račun Prihode prima operater pogona za sortiranje
Pitanja koja se odnose na postojanje više od jednog operatera sistema u FBiH	Samo jedan operater sistema može djelovati na određenoj teritoriji Teritorija ili stanovništvo koje se opslužuje u FBiH se dijeli između svih operatera sistema koji djeluju na tržištu Veliki gradovi se mogu podijeliti po područjima koje opslužuju različiti	Plaćanje općinama (operaterima usluga) se dijeli između svih ovlaštenih operatera sistema proporcionalno njihovom tržišnom udjelu U ovom slučaju može biti potrebna klirinška kuća

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Funkcija/djelatnost	Potpuna odgovornost obavezne industrije	Zajednička odgovornost industrije i lokalnih organa vlasti
	<p>ugovoreni operateri sistema Može se očekivati konkurencija između operatera sistemau potpisivanju ugovora sa većim općinama</p>	<p>ili Svaka općina ima ugovor sa samo jednim operaterom sistema, a ukupan broj stanovnika koji se opslužuje u FBiH se dijeli između operatera sistema proporcionalno njihovom tržišnom udjelu</p>
Ostali uslovi	<p>Alternativa podrazumijeva većuuključenost privatnog sektora u pružanju usluga odvojenog prikupljanja</p> <p>Odlaganje ostataka od sortiranja se mora regulisati u ugovoru koji potpisuju operater sistema i općine. Operater sistema ne plaća naknade za odlaganje, s obzirom na to da ostaci od sortiranja predstavljaju komunalni otpad</p>	<p>Općine garantuju postizanje određenih minimalnih stopaprikupljanja Pitanja u vezi sa oštećenim ili izgubljenim kontejnerima (u slučaju da ih obezbjeđuje operater sistema) se rješavaju u ugovoru sa općinom Teško je definisati odgovornosti za finansiranje sistema u slučaju da više od jednog operatera sistemadjeluje na tržištu (može biti potrebna klirinška kuća) Poželjno je da se isti (ili slični) uslovi primjenjuju na sve općine (isti naknadapo toni prikupljenog otpada)</p>
Raspodjela rizika	<p>Sve rizike snosi obavezna industrija (operater sistema) Dio rizika se može prenijeti na pružaoca usluga odvojenogprikupljanja i sortiranja na osnovu potpisanih ugovora</p>	<p>Rizikedijele općine i operater sistema Sredstva koje prima općinamogu biti ispod stvarnih troškova ako odvojenoprikupljanje ne postigne dogovorene ciljeve. U tom slučaju, općina pokriva troškove iz vlastitog budžeta ili kroznaknade za komunalni otpad Rizike koji se odnose na fluktuacije cijena reciklabilnih otpadnih materija snosi općina</p>
Prednosti	<p>Obavezna industrija je u potpunosti odgovorna za sistem Jednostavnije za upravljanje (bez posebne potrebe za klirinškom kućom) Bolja efikasnost troškova zbog ugovora između poslovnih subjekata Nema potrebe za javnim investicijama Nema negativnog utjecaja na naknade za komunalni otpad</p>	<p>Mogućnost korištenja komunalne infrastrukture (podjela troškova) Veće uključivanje općina je korisno sa aspekta industrije Bolja koordinacija sa ostalim uslugama upravljanja komunalnim otpadom Bolje sprovođenje propisa o odvojenom prikupljanju na lokalnom nivou</p>
Nedostaci	Ograničeno učešće lokalnih vlasti	JKP / općine imaju ograničena

Funkcija/djelatnost	Potpuna odgovornost obavezne industrije	Zajednička odgovornost industrije i lokalnih organa vlasti
	Konkurencija između operatera sistema da potpišu ugovore sa općinama sa niskim troškovima usluge (obično velika naselja) Operater sistema nema interes da potpiše ugovore sa malim općinama	finansijska sredstva za finansiranje početnih investicija Većinu usluga obezbjeđuje javni sektor (veći troškovi, niska efikasnost) Značajni rizike i potencijalne troškove preuzimaju općine

Upoređujući gore navedene alternative, POPR šema zasnovana na potpunoj odgovornosti obavezne industrije se smatra korisnijom za buduću implementaciju u FBiH i RS. Argumenti koji podržavaju ovu preporuku su sljedeći:

- Općine i JKP imaju veoma ograničeno iskustvo u organizovanju odvojenog prikupljanja i sortiranja otpada
- Praktično ne postoji općinska infrastruktura za odvojeno prikupljanje
- Općine teško prihvataju promjene i javni sektor je manje fleksibilan za prilagođavanje promjeni situacije
- Ukoliko općine ne uspiju organizovati odvojeno prikupljanje, to će utjecati na postizanje ciljeva reciklaže i iskorištenja
- Općine imaju ograničeno iskustvo u trgovini reciklabilnim otpadnim materijalima. Prihodi u sistemu bi bili niži u odnosu na sistem kojim upravlja privatni sektor. Pored toga, većina sortiranog otpada će se izvoziti za reciklažu u inostranstvo i to će izazvati dodatne teškoće u javnom sektoru
- Privatni sektor se može lakše boriti protiv nepoštenih praksi i korupcije u trgovini.

Potpuna odgovornost industrije da organizuje odvojeno prikupljanje i sortiranje neće ograničiti učešće JKP u pružanju usluga na konkurentnoj osnovi.

Kao što je već pomenuto, model zasnovan na potpunoj odgovornosti obavezne industrije se čini korisnijim za implementaciju. Ipak, treba imati u vidu da je model zajedničke odgovornosti uspješno implementiran u nekoliko EU zemalja. Uzimajući u obzir postojeću organizaciju usluga za komunalni otpad, model zajedničke odgovornosti bi omogućio značajnu podršku i dodatne prihode za JKP. Također bi omogućio bolju iskorištenost javne infrastrukture za komunalni otpad koji bi se mogao koristiti za sortiranje odvojeno prikupljenog otpada. S druge strane, model potpune odgovornosti podrazumijeva veće učešće privatnog sektora u pružanju usluga.

Druga mogućnost je usvajanje zakonodavstva koje omogućava implementaciju obje alternative i modalitete saradnje o kojima se odlučuje u svakom zasebnom slučaju na osnovu sporazuma koji potpisuju operater sistema i općina.

6.2.1 Pokriće troškova

Potpuna odgovornost obavezne industrije podrazumijeva da operater sistema pokriva ukupne troškove za organizovanje odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada.

Pri pokriću ukupnih troškova se također uzima u obzir:

- Sistemi odvojenog prikupljanja i sortiranja koje organizuje operater sistema također obuhvataju ostale neambalažne materijale (uglavnom papir za štampanje i novine koje se odlažu u zasebne kontejnere).

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Postoji značajan procent nečistoća u kontejnerima za odvojeno prikupljanje (otpad koji se ne može reciklirati, rezidualni otpad).

To dovodi do dodatnih troškova prikupljanja/sortiranja za operatera sistema.

Istovremeno, općine mogu ostvariti neke uštede, s obzirom da odvojeno prikupljeni ambalažni otpad ne koristi infrastrukturu za prikupljanje i odlaganje komunalnog otpada.

Uprkos činjenici da se ovaj sistem čini korisnim za općine, nema dovoljno argumenata da operater sistema traži djelimično pokriće troškova za neambalažne reciklabilne materijale i za prikupljanje rezidualnog otpada, iz sljedećih razloga:

- Raspodjela troškova između operatera sistema i općina će zahtijevati značajne administrativne napore;
- Značajan dio ambalažnog otpada ostaje u toku rezidualnog komunalnog otpada, a troškovi prikupljanja i odlaganja su pokriveni naknadama koje se naplaćuju od domaćinstava i pravnih licima za usluge koje organizuju općine.

U cilju balansiranja ovih dodatnih troškova za operatera sistema, općine neće naplaćivati naknade za sortiranje ostataka koji se u ime operatera sistema isporučuju na deponije komunalnog otpada, pružati podršku u sprovođenju propisao odvojenom prikupljanju i aktivno učestvovati u kampanjama za podizanje svijesti javnosti na njihovoj teritoriji.

U slučaju zajedničke odgovornosti između obavezne industrije i općina, također je moguće dijeliti troškove. Operater sistema će i dalje pokrivati većinu troškova, ali će općine morati pokriti troškove za neambalažne reciklabilne materijale koji se prikupljaju kroz sistem odvojenog prikupljanja.

Također treba naglasiti da će operater sistema primjenjivati standardne i jedinstvene uslove za sve općine, a ispunjenje pojedinačnih uslova za svaku općinu neće biti moguće i ili će biti teško za sprovesti. U praksi četo značiti da će različite općine od operatera sistema dobiti isti iznos po toni ambalažnog otpada prikupljenog, sortiranog i isporučenog za reciklažu. Pravednije rješenje bi moglo biti kategorizirati općine u nekoliko grupa na osnovu broja stanovnika i gustine naseljenosti i uspostavljenog tipa sistema odvojenog sakupljanja, a zatim obezbijediti iste uslove podjele troškova i plaćanja za sve općine unutar iste grupe.

Čak i u ovom slučaju, stvarni troškovi za odvojeno prikupljanje i sortiranje će biti različiti u različitim općinama zbog različitog broja stanovnika, udaljenosti od pogona za sortiranje, udaljenosti od pogona za reciklažu, ponašanja potrošača, postignute stope prikupljanja, efikasnosti sortiranja itd.

Primanje istog iznosa po toni će značiti da će neke općine moći pokriti pune troškove za organizovanje usluga odvojenog prikupljanja, dok u drugim slučajevima prihodi od operatera sistema i od prodaje reciklabilnih materijala neće biti dovoljni da se pokriju puni troškovi. U tom slučaju, troškovi operater sistema će se djelimično finansirati putem naknada koje se naplaćuju od domaćinstava ili putem transfera iz općinskog budžeta. Prekomjerno plaćanje općinama od strane operatera sistema je također moguće, ali je malo vjerovatno.

Drugo pitanje pri primjeni modela zajedničke odgovornosti jeste da se vremenom mijenjaju troškovi implementacije sistema odvojenog prikupljanja, prihodi od prodaje reciklabilnih materijala i troškovi tretmana i odlaganja za određene kategorije EE otpada. Kako bi se garantovao finansijski održivo funkcionisanje sistema, moraju se dogovoriti odgovarajući mehanizmi prilagođavanja cijena između operatera sistema (obavezne industrije) i općina.

S obzirom na ograničene finansijske resurse općina i JKP, podjela troškova za implementaciju sistema odvojenog prikupljanja i sortiranja se ne smatra odgovarajućim pristupom u narednim godinama.

Pored toga, potrebno je podržati postojeću praksu finansiranje administrativnih troškova za entitetske vlasti kroz naknade koje Fondu plaćaju obaveznici naknada. U cilju smanjenja administrativnog opterećenja, operater sistema će morati plaćati administrativnu komponentu naknada u ime svojih članova.

6.3 Opseg sistema

Drugo ključno pitanje koje treba riješiti jeste donošenje odluke o materijalima koji se moraju prikupiti i teritorijalni obuhvat pružanja usluga.

6.3.1 Ambalaža iz domaćinstava i ambalaža iz drugih izvora

U nekoliko EU zemalja je opseg kolektivnih sistema za ambalažu iz domaćinstava ograničen na ambalažu iz domaćinstava, a u drugim obuhvata sve ambalažne materijale (npr. u Njemačkoj). U drugim državama članicama, kolektivni sistemi se mogu uspostaviti i za ambalažu iz domaćinstava i za komercijalnu ambalažu (npr. u Austriji). U takvim sistemima, zakonodavstvo ponekad zahtijeva razdvajanje strukture troškova po domaćinstvima i po komercijalnom sektoru (npr. u Austriji). U Belgiji djeluju dva operatera sistema posebno za ambalažu iz domaćinstava i posebno za komercijalnu ambalažu.

Važeće zakonodavstvo u FBiH ne ograničava odgovornosti operatera sistema na određene kategorije ambalaže.

Pri planiranju budućih aktivnosti upravljanja otpadom, treba uzeti u obzir sljedeće:

- odvojeno prikupljanje i reciklaža ambalažnog otpada iz domaćinstava praktično nije trenutno razvijeno i to je glavni argument vlasti u FBiH i RS da osporavaju efikasnost postojećih POPR sistema. Postizanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje se u potpunosti oslanja na prikupljeni komercijalni i industrijski ambalažni otpad i materijale iz neformalnog sektora. U tom pogledu, POPR sistem koji posluje već duže od pet godina u FBiH nije dao značajan doprinos razvoju reciklaže.
- Trenutni ciljevi za reciklažu i iskorištenje su znatno ispod nivoa propisanih relevantnim EU zakonodavstvom. Povećanje ciljeva radi usklađivanja sa Direktivom o ambalažnom otpadu će zahtijevati postepeno sprovođenje sistema odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava.
- Glavna uloga obavezne industrije i operatera sistema će biti podrška implementaciji odvojenog sistema za prikupljanje ambalažnog otpada iz domaćinstava i na taj način značajno povećati količinu recikliranog otpada.
- Postizanje takvog cilja zahtijeva definisanje jasnih ciljeva i obaveza operatera sistema da razvije, organizuje i finansira sistem odvojenog prikupljanja.
- Moguće su sljedeće mjere politike i zakonske mjere:
 - ograničiti odgovornost operatera sistema na ambalažu iz domaćinstava
 - postaviti posebne ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada iz domaćinstava
 - definisati minimalne zahtjeve i ciljeve za sisteme odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava koje moraju postići operateri sistema.

U nastavku se analiziraju mogućnosti sprovođenja gorenavedenih mjera politike:

Ograničavanje odgovornosti operatera sistema na ambalažu iz domaćinstava

Prema ovom scenariju, operater sistema je odgovoran samo za ambalažu iz domaćinstava (potrošača). Odgovornost se može ograničiti na finansiranje sistema koji organizuju lokalne vlasti.

Reciklaža komercijalnog i industrijskog ambalažnog otpada se može postići na sljedeće načine:

- Delegiranje odgovornosti za reciklažu i iskorištenje komercijalne ambalaže na proizvođače otpada. Takva odgovornost može se formulirati kao obaveza svake kompanije čija djelatnost za rezultat ima proizvodnju ambalažnog otpada da vrši odvajanje na izvoru i osigurava da se ambalažni otpad periodično prevozi specijaliziranom subjektu za prikupljanje ili reciklažu. Ako je potrebno, proizvođači trebaju potpisati ugovore za prikupljanje sortiranih frakcija otpada i plaćati pružene usluge.
- Uspostavljanje zasebne POPR šeme za industrijsku i komercijalnu ambalažu. To znači da će različiti operateri sistema imati dozvolu za ambalažu iz domaćinstava i za komercijalnu/industrijsku ambalažu. Obavezne kompanije moraju zasebno prijavljivati količine ambalaže iz domaćinstava i komercijalne ambalaže i imati zasebne ugovore sa dva operatera sistema. Jedan operater sistema može dobiti dozvolu samo za jednu kategoriju ambalaže.

Ako se implementira model zajedničke odgovornosti, glavna uloga operatera sistema jeste finansiranje ili organizovanje odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava.

Količine ambalažnog otpada koji je prikupljen iz neformalnog sektora se mogu smatrati ambalažom iz domaćinstava pod određenim uslovima (npr. otpad isporučen reciklažnim centrima koje organizuju općine).

Glavne poteškoće ili nedostaci takvog pristupa su sljedeće:

- Veoma je teško razlikovati određene proizvode za domaćinstva i komercijalne proizvode.
- Potrebno je zasebno izvještavanje o ambalaži iz domaćinstava i komercijalnoj ambalaži
- Uobičajena je praksa da se komercijalna ambalaža i ambalaža iz domaćinstava prikupljaju zajedno (npr. male prodavnice i kiosci obično koriste sisteme prikupljanja koje uspostave općine)
- Prikupljanje podataka o industrijskoj i komercijalnoj ambalaži koja je prikupljena i reciklirana je komplikovano.
- Podaci o recikliranju ambalaže iz domaćinstava i komercijalne ambalaže se objedinjavaju na nacionalnom nivou kako bi se izračunalo postizanje općih i specifičnih ciljeva na nacionalnom nivou.
- Uspostavljanje zasebne POPR šeme za industrijsku i komercijalnu ambalažu znači da su različiti operateri sistema ovlašteni za ambalažu iz domaćinstava i za komercijalnu/industrijsku ambalažu. Obavezne kompanije moraju zasebno prijavljivati količine ambalaže iz domaćinstava i komercijalne ambalaže i imati zasebne ugovore sa dva operatera sistema. Jedan operater sistema može dobiti dozvolu samo za jednu kategoriju ambalaže.

Postavljanje različitih ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalaže iz domaćinstava

Prema ovoj alternativni, obavezna industrija ostaje odgovorna za reciklažu i iskorištenje cjelokupne ambalaže koja je stavljena na tržište u FBiH ili RS.

Pored općih i specifičnih ciljeva, u zakonodavstvu se moraju definisati ciljevi za recikliranje ambalaže iz domaćinstava.

Primjena ovog pristupa zahtijeva zasebno prijavljivanje ambalažnog otpada različitog porijekla (kanala za prikupljanje). Podijeljene su i strukture troškova za ambalažu iz domaćinstava i komercijalnu ambalažu.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Ambalažni otpad koji je prikupljen kroz nove sisteme odvojenog prikupljanja koje organizuju općine i/ili operater sistema se uzima u obzir za postizanje ciljeva za reciklažu ambalaže iz domaćinstava. Ambalažni otpad koji prikupljaju privatna preduzeća za upravljanje otpadom se smatra komercijalnom ambalažom i ne uzima se u obzir za postizanje ciljeva za ambalažu iz domaćinstava.

Umjesto ciljeva koji se primjenjuju na entitetskom nivou, također je moguće definisati minimalne ciljeve za odvojeno prikupljanje i reciklažu po stanovniku u područjima gdje se pružaju usluge odvojenog prikupljanja.

Glavne poteškoće u primjeni zasebnih ciljeva za ambalažu iz domaćinstava su sljedeće:

- Vizuelno nije moguće razlikovati između bale valovitog kartona iz domaćinstava i bale komercijalnog porijekla.
- Operateri sortirnice mogu lako kupiti komercijalni ambalažni otpad i prijaviti ga kao ambalažu iz domaćinstava
- Ambalaža iz domaćinstava se prijavljuje odvojeno od komercijalne ambalaže. To zahtijeva jasno definisanje svake vrste ambalaže i materijala (npr. pragoviza veličinu plastičnih kontejnera, veličinu kartonskih kutija, površina folije itd.).
- Kojicilj postaviti za ambalažu iz domaćinstava?
- Kako uzeti u obzir količinu ambalažnog otpada prikupljenog od strane neformalnog sektora?
- Kako izračunati količinu reciklabilnih materijala koji je izdvojen iz rezidualnog otpada u općinskim sortirnicama (ili MBO postrojenjima u budućnosti)?

Ciljevi za sisteme odvojenog prikupljanja koje organizuju operateri sistema

Definisanje specifičnih ciljeva za sisteme odvojenog prikupljanja, pored postojećih ciljeva za reciklažu i iskorištenje, može obezbijediti jasne indikatore za rezultate koje mora postići POPR sistem.

Primjera radi, takvi ciljevi mogu uključivati:

- Minimalni broj stanovnika kojima se pružaju usluge odvojenog prikupljanja kao procent od ukupnog broja stanovnika.
- Vrsta i minimalna zapremina kontejnera po glavi stanovnika kojima se pruža usluga ili maksimalni broj stanovnika koje opslužuje jedan set kontejnera za odvojeno prikupljanje.
- Učestalost prikupljanja (ili zapremina prikupljena po glavi stanovnika).
- Obavezni sistem odvojenog prikupljanja od vrata do vrata koji se primjenjuje u svim područjima gdje se koriste pojedinačne kante za prikupljanje rezidualnog otpada.
- Cjelokupan odvojeno prikupljeni otpad koji se isporučuje u specijalizovani pogon za sortiranje.

Ciljevi se zasnivaju na jasnim tehničkim zahtjevima za sisteme odvojenog prikupljanja i sortiranje.

Raspodjela ukupnog broja stanovnika koje opslužuje nekoliko operatera sistema se može izvršiti proporcionalno tržišnom učešću operatera.

6.3.2 Povratna ambalaža

Povratnu ambalažu treba uzeti u obzir prilikom izračunavanja količina ambalaže koja se stavlja na tržište kao i za postizanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje.

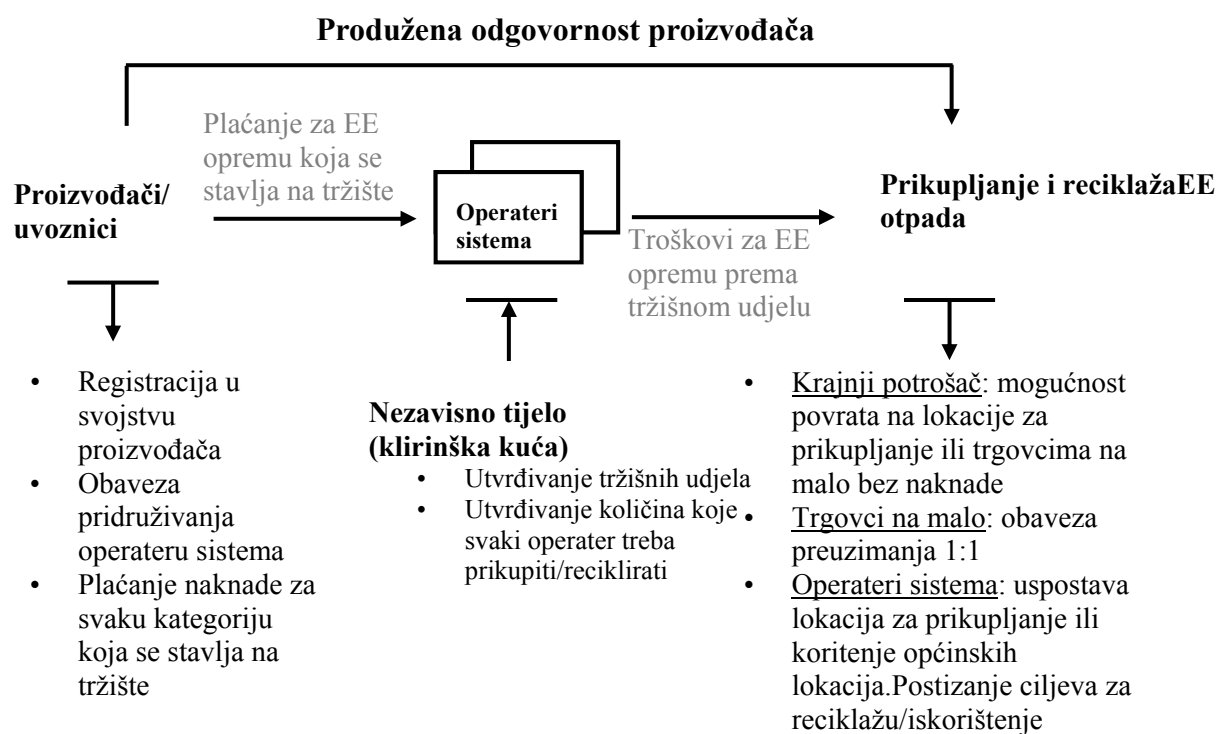
Količine povratne ambalaže zasebno prijavljuju obavezne kompanije.

Ovi problemi su već riješeni u zakonodavstvu usvojenom u RS, ali su i dalje potrebne izmjene u FBiH.

Prilikom izrade zakonodavstva na entitetskom nivou se može razmotriti implementaciju diferenciranih naknada za povratnu ambalažu.

6.3.3 EE otpad

Na sljedećoj slici je prikazan načelni princip funkcionisanja POPR sistema za EE otpad.



Slika6-2: POPR sistem za EE otpad

Implementacija sistema produžene odgovornosti proizvođača za EE otpada u EU zemljama je analizirana u studiji o *Principu odgovornosti proizvođača u Direktivi o EE otpadu*³⁴. Iako je studija izrađena 2007. godine, ona je posebno relevantna za BiH, jer razmatra funkcionisanje POPR sistema u početnoj fazi djelovanja.

Raspodjela odgovornosti za prikupljanje EE otpada iz privatnih domaćinstava je različita u različitim evropskim zemljama.

Što se tiče fizičke odgovornosti, Direktiva o EE otpadu ne identifikuje eksplicitno ko treba biti odgovoran za izgradnju neophodne infrastrukture. Direktom se distributeri obavezuju da preuzmu EE otpad od potrošača na "jedan na jedan" osnovi prilikom prodaje novih proizvoda, iako države članice mogu odstupiti od ovog zahtjeva ako može dokazati da je alternativni postupak također pogodan za potrošače.

³⁴ DG ENV. Ugovor za studiju broj 07010401/2006/449269/MAR/G4, Ökopol GmbH Institut za okolišne strategije, Njemačka, Međunarodni institut za industrijsku okolišnu ekonomiju, Univerzitet u Lundu (Švedska), Analitičari rizika i politika, Ujedinjeno Kraljevstvo

Što se tiče finansijske odgovornosti, prema Direktivi su proizvođači finansijski odgovorni "u najmanju ruku" prikupljanje sa mjesta prikupljanje, ostavljajući prostor za produženje odgovornosti proizvođača za finansiranje prikupljanja iz domaćinstava.

Table 6-3: Raspodjela odgovornosti za prikupljanje EE otpada iz privatnih domaćinstava u nacionalnom pravnom kontekstu: EU 27

Država članica	Fizička odgovornost	Finansijska odgovornost
Austrija	D/O/P	D/P
Belgija (Brisel)	D/O	D
Bugarska	P	P
Kipar	P	P
Češka R.	D/P	D/P
Danska	O	O
Estonija	D/P	D/P
Finska	D1/P	P
Francuska	D/O/P	D/P
Njemačka	O	O
Grčka	P	P
Mađarska	P	P
Irska	D/O	D//P
Italija	D/O	D/O
Latvija	P	P
Litvanija ²	D/O/P	P
Luksemburg	D/O	D/O
Malta	D/P	D/P
Holandija	D/O	D/O
Poljska	D	D
Portugal	D/O/P	D/P
Rumunija	O	O
Slovačka	D/P	D/P
Slovenija	D/O	D/O
Španija	D/O	P
Švedska	P	P
UK	D/P	D/P

D=Distributer, O=Općina, P=Proizvođač (definicija se razlikuje kod nacionalnog i evropskog pristupa)

Izvor: Princip odgovornosti proizvođača u Direktivi o EE otpadu, Konačni izvještaj, Ökopol

Implikacija učešća općina u prikupljanju EE otpada iz domaćinstava jeste što to može dovesti do narušavanja jednakih uslova za proizvođače koji odluče da uspostave sopstvene šeme usklađenosti. To je zato što oni možda nemaju pristup lokacijama za prikupljanje koje potencijalno subvencionišu općine. Industrija tvrdi da troškovi prikupljanja imaju malo ili nikakve veze sa podsticajima za ekodizajn i da stoga proizvođačima nikada ne trebaju preuzeti obavezu finansiranja takvih aktivnosti. Međutim, prilikom razmatranja načela „zagađivač plaća“, možda nije prikladno da opći poreski obaveznici, a ne potrošači EE opreme, finansiraju prikupljanje EE otpada iz privatnih domaćinstava.

Implementacija Direktive o EE otpadu u praksi značajno varira između zemalja članica, uglavnom po pitanju uloga i odgovornosti za prikupljanje EE otpada iz privatnih domaćinstava, primijenjenog finansijskog mehanizma i nivou konkurencije između sistema usklađenosti koje su uspostavili proizvođači kako bi ispunili svoje obaveze u vezi sa odgovornošću proizvođača.

Pristupi usaglašenosti za EE otpad iz privatnih domaćinstava u zemljama članicama se mogu kategorizirati u 2 kategorije: jedinstveni nacionalni sistem usklađenosti i konkurentski kolektivni

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

sistem. Kako što je vidljivo iz samih naziva ovih sistema, kategorizacija se zasniva na tome da li dvije ili više šema usaglašenosti konkurentski rukuju EE otpadom u istoj kategoriji (konkurentski kolektivni sistem) ili ne (jedinствeni nacionalni sistem usklađenosti).

Jedinствeni nacionalni sistemi usklađenosti su bili standardni pristup za zemlje koje su usvojile svoje propise prije implementacije Direktive o EE otpadu.

Ove zemlje uključuju Belgiju, Holandiju i Švedsku, kao i Norvešku i Švicarsku koje nisu države članice. Ove zemlje su razvile i nastavljaju da razvijaju nacionalne sisteme usklađenosti, koje iniciraju proizvođači ili njihova trgovačka udruženja kolektivno, kako bi praktično organizovali aktivnosti preuzimanja i reciklaže u ime svojih članova. Iako može biti konkurentskih tendera za usluge kao što su prijevoz, predtretman i recikliranje, ovi sistemi su jedina opcija kolektivne usklađenosti u smislu opcija za usklađenost proizvođača.

Čak i kada u zemlji funkcioniše više od jedne šeme (ICTMilieu i NVMP u Holandiji), obično nema konkurencije u upravljanju EE otpadom između raznih kategorija proizvoda. U nacionalnom pristupu organizaciji odgovornosti proizvođača, ne postoji potreba za funkcijom klirinške kuće za određivanje lokacija za prikupljanje niti tržišnim udjelom za stari EE otpad. Ovo je iz razloga što je nacionalna šema odgovorna za uspostavljanje sistema prikupljanja na nacionalnom nivou u saradnji sa općinskim lokacijama za prikupljanje i trgovcima na malo, te nema potrebe da se ova obaveza podijeli s drugim kolektivnim šemama usklađenosti.

U većini EU zemalja djeluju konkurentski kolektivni sistemi (operateri sistema).

Novi trend uspostavljanja višestrukih konkurentskih kolektivnih sistema je nastao kako iz razloga što se određene nacionalne vlade suprotstavljaju monopolskim aranžmanima nacionalnih šema usklađenosti tako iz razloga što su proizvođači zabrinuti za utjecaj nedostatka konkurencije na cijene. Sa strane industrije, ovaj proces su predvodili osnivači Evropske platforme za recikliranje, Braun/Gillette, Sony, Electrolux i HP. Ovi proizvođači su uglavnom bili nezadovoljni funkcionisanjem monopolskih šema usklađenosti za upravljanje EE otpadom u zemljama članicama gdje postoji jedinstvena nacionalna šema usklađenosti i tendencija nagomilavanja velikih suma operativnih rezervi za tretman budućeg EE otpada.

Zagovornici konkurentskog pristupa sistemima usklađenosti su identifikovali upravljanje lancem snabdijevanja kao osnovu za ovaj model i ukazali na to da jedinstveni nacionalni pristupi postupaju suprotno takvoj strategiji upravljanja. To je zato što se u velikim organizacijama lancima snabdijevanja upravlja na osnovu konkurentskog tendera i po njihovom mišljenju se EE otpad jednostavno smatra dijelom aktivnosti u lancu snabdijevanja koje bi mogle imati koristi od istih upravljačkih vještina kao što se koriste u drugim oblastima upravljanja životnim ciklusom proizvoda.

Kako bi se olakšala konkurencija između šema, potrebno je uključivanje organa vlasti ili centralnog koordinatorka da bi se osigurala fer konkurencija za sve tržišne učesnike po svim pitanjima kao što su pristup EE otpadu i raspodjela odgovornosti na tržištu za stari EE otpad. Klirinška kuća, kako se često naziva, najčešće je tijelo odgovorno za raspodjelu odgovornosti proizvođača na fer i korektan način.

S obzirom na to, jedan od načina daljeg klasifikovanja konkurentskih kolektivnih šema je po mehanizmu koji se koristi za raspodjelu otpada pojedinačnim proizvođačima ili njihovim konkurentskim kolektivnim organizacijama koje upravljaju njihovim odgovornostima. Klasifikacija se također vrši prema nivou intervencije kojim se osigurava pravičnoraspodijeljen pristup EE otpadu među proizvođačima na tržištu.

Na jednom kraju spektra je upotreba algoritma za određivanje kada i gdje je proizvođač obavezan preuzeti EE otpad sa lokacija za prikupljanje i obraditi. Pošto su proizvođači odgovorni za troškove upravljanja starim EE otpadom kolektivno na osnovu, naprimjer, njihovog tržišnog udjela na osnovu težine, ukupna količina EE otpada mora biti poznata da se može podijeliti među obaveznicima. Osim

toga, lokacije za prikupljanje u odnosu na urbane centre i pogone za reciklažu je očigledan faktor koji utječe na troškove upravljanja EE otpadom. Troškovi mogu biti značajno veći na udaljenim lokacijama i slabo naseljenim područjima.

Algoritam pokušava da distribuirao ove troškovne razlike među proizvođačima radi pravednijeg ishoda. To osigurava da proizvođači pokrivaju sve lokacije i da finansiraju cjelokupan EE otpad prikupljen po općinama.

U teoriji, ovo se može smatrati najpravednijim načinom raspodjele odgovornosti za upravljanje EE otpadom prikupljenim na lokacijama zaprikupljanje. Da bi ovaj mehanizam raspodjele funkcionisao, postoji potreba za snažnim koordinacionim tijelom u koji i proizvođači i općine imaju. Ovaj pristup se koristi, naprimjer, u Njemačkoj.

Na drugom kraju spektra je situacija u kojoj organi vlasti ili koordinaciona tijela imaju više ili manje pristup nemiješanja u organizovanje raspodjele odgovornosti za pristup EE otpadu. Umjesto da odmah raspodijeli odgovornosti na osnovu stvarno prikupljenog otpada na općinskim lokacijama, koordinaciono tijelo određuje količinu EE otpad koji se treba prikupiti i prepušta proizvođačima ili njihovoj šemi usklađenosti da postignu rezultate. Ovim se obezbjeđuje tzv. "nagrada za EE otpad" kojom se podstiču šeme usklađenosti da ispune svoje kvote prikupljanja na najjeftiniji način. Obično postoji vrlo nizak nivo općinske infrastrukture za prikupljanje, a šeme usklađenosti ugovaraju prikupljanje EE otpada direktno sa trgovcima na malo ili mogu organizovati posebne dane za prikupljanje EE otpada ili čak prikupljati sa određenih lokacija u naseljima.

Prema ovom pristupu, potrebno je da vlasti utvrde potrebnu količinu prikupljanja koja adekvatno odražava raspoloživost EE otpada u zemlji članici, kao i stopu prikupljanja kojoj se teži. Većina zemalja koje koriste ovaj pristup najčešće propisuju da ako proizvođači ne ispune svoje ciljeve prikupljanja, eventualni nedostatak se nadoknađuje putem plaćanja naknada za proizvode ili plaćanja u fond za reciklažu. Varijacije ovog scenarija se koriste u Mađarskoj, Litvaniji, Latviji, Bugarskoj, Poljskoj, Sloveniji i Slovačkoj.

Između ovih krajeva spektra postoje pristupi sa različitim stepenima koordinacije kojim se dodjeljuje pristup EE otpadu. Naprimjer, u Irskoj, nacionalni organi vlasti i dvije konkurentske šeme usklađenosti su se dogovorile o raspodjeli obaveza prikupljanja EE otpada sa općinskih lokacija za prikupljanje. Prema dogovoru, lokacije za prikupljanje su podijeljene na osnovu geografske raspodjele postojećih lokacija. Takva raspodjela lokacija za prikupljanje odgovara jednakom broju opsluženih stanovnika sa reprezentativnim odabirom gustoće naseljenosti u gradskim ruralnim područjima kao i sličnom prosječnom udaljenosti do reciklažnih centara.

U Austriji, četiri konkurentske kolektivne šeme mogu direktno ugovorati sa općinama da prikupljaju EE otpad sa općinskih lokacija za prikupljanje. Međutim, cjelokupan EE otpad koji prikupe neobuhvaćene općine koje nisu sklopile ugovor sa šemom usklađenosti se dodjeljuje šemi sa najvećim neisplaćenim obavezama po osnovu proračuna udjela na tržištu.

U Velikoj Britaniji je planirano slično uređenje po kojem će šeme usklađenosti ili kompanije za prikupljanje otpada koje rade u njihovo ime direktno pregovarati sa općinama koje su pristale da postanu Pogoni namijenjeni za prikupljanje.

Odobrene šeme usklađenosti su također slobodne da uspostave svoje privatne Pogone namijenjene za prikupljanje.

U Italiji je uspostavljeno novo koordinacijsko tijelo kojim upravlja industrija kako bi se osigurala racionalizacija i ravnopravno raspodjela prikupljanja EE otpada sa općinskih lokacija za prikupljanje od strane konkurentskih kolektivnih sistema.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

U Portugalu i Španiji, dva konkurentna sistema uspostavljaju sopstvene mreže za prikupljanje na lokacijama kako distributera tako i općinskim lokacijama. U odsustvu koordinacionog tijela koje nadgleda raspodjelu lokacija za prikupljanje, svaka kolektivna šema u Finskoj ugovara direktno sa općinama, a raspodjela prikupljanja se vrši na rotirajućoj osnovi, gdje općinske lokacije za prikupljanje obavještavaju kolektivne sisteme o svojoj obavezi na ad hoc osnovi.

Pošto Direktiva o EE otpadu predviđa individualnu finansijsku odgovornost za novi EE otpad, od proizvođača se zahtijeva da finansiraju troškove upravljanja otpadom svojih proizvoda. Iako proizvođači mogu odabrati da svoje obaveze ispunjavaju kolektivno, oni nisu prisiljeni da finansiraju troškove EE otpada drugog proizvođača.

Budući da se ne može pretpostaviti da će svi proizvođači koji su na tržištu danas ostati aktivni na tržištu kada se njihovi proizvodi prikupe kao EE otpad, potrebna je finansijska garancija da ove troškove neće snositi društvo ili drugi proizvođači.

Većina zemalja članica tumači članstvo u kolektivnoj šemi usklađenosti kao odgovarajuću garanciju za nove obaveze za EE otpad. U isto vrijeme, proizvođači koji žele da se samostalno pridržavaju obaveza moraju imati blokirani račun u banci ili osiguranje za reciklažu kako bi zadovoljili uslov garancije. U Njemačkoj i Italiji, a možda i Švedskoj, od svihobaveznika se zahtijevaju finansijska garancija. Međutim, u Njemačkoj, garancija može biti zasnovana na kolektivnoj garanciji, što znači da su proizvođači odgovorni za proizvode drugih proizvođača u slučaju da jedan član izađe sa tržišta.

Predma ciljevi za prikupljanje i ciljevi za reciklažupredstavljaju ključne aspekte dizajna POPR programa, postoje različite mogućnosti za primjenu individualne finansijske odgovornosti u kolektivno organizovanim sistemima. Kao primjer su date četiri alternative organizacionog sistema kako bi se razmotrilo kako različita organizaciona struktura može utjecati na operativne složenosti.

Individualna finansijska odgovornost se može implementirati u POPR programima koji su organizovani na različite načine. U sklopu različitih finansijskih modela je moguće postići individualnu finansijsku odgovornost kako unutar kolektivno organizovanih sistema usklađenosti, tako i šema kojima upravljaju pojedinačni proizvođači.

Dizajn sistema 1: Ovaj dizajn sistema se karakteriše kao organizacija u kojoj djeluju jedinstvena organizacija ili operater sistema koji upravlja obavezama proizvođača u vezi sa preuzimanjem i reciklažom. Svi aktivni proizvođači su članovi šeme i šema koordinira cjelokupnu infrastrukturu za prikupljanje i recikliranje. U tom slučaju, aktivnosti prikupljanja otpada od strane pojedinačnih proizvođača se ne računaju prilikom razmatranja ispunjavanja obaveze usklađenosti.

Dizajn sistema 2: Slično dizajnu sistema 1, ovaj dizajn sistema se karakteriše kao organizacija koja ima jedinstvenu organizaciju ili operatera sistema koji upravlja obavezama proizvođača u vezi sa preuzimanjem i reciklažom. Aktivnosti pojedinačnih proizvođača na prikupljanju otpada (za sopstveni brend ili mješovito) spadaju pod opće obaveze proizvođača prema operateru sistema.

Dizajn sistema 3: Ovaj dizajn sistema podrazumijeva postojanje višestrukih šeme usklađenosti ili operatera sistema koji djeluju na nacionalnom tržištu (aktivnosti prikupljanja otpada od strane pojedinačnih proizvođača (za sopstveni brend ili mješovito) se ne računaju prilikom razmatranja ispunjavanja obaveze usklađenosti). Proizvođači ili njihove šeme usklađenosti razvijaju infrastrukturu za prikupljanje tako što direktno ugovaraju sa općinskim lokacijama za prikupljanje i/ili trgovcima na malo. Raspodjela ove infrastrukture se može vršiti na nekoliko načina: raspodjelom regionalnih oblasti šemama usklađenosti, ili kroz upotrebu formulacije zasnovane na algoritmu za raspodjeluprikupljanja EE otpada sa određenih lokacija za prikupljanje.

Upravljanje procesom raspodjele može biti uloga nacionalne klirinške kuće ili predmet pregovora između postojećih sistema usklađenosti ili pregovora sa državnim organima, ili kombinacija naprijed navedenog.

Dizajn sistema 4: Višestruke šeme usklađenosti ili operateri sistema djelujuna nacionalnom tržištu i istovremeno sračunaju aktivnosti pojedinačnih proizvođača na prikupljanju otpada (za sopstveni brend ili mješovito).

Prikazanih pet finansijskih modela predstavljaju primjere strukturiranja finansijskog mehanizma koji se koristi za raspodjelu troškova među proizvođačima za upravljanje EE otpadom. Opisana je premisa svakog modela zajedno sapatencijalnim utjecajem svakog modela na podsticaj novog dizajna proizvoda. Također su predstavljeni operativni zahtjevi koji se odnose na novi i stari EE otpad.

Tabela6-4: Kombinacija sistema i modela finansiranja: mogućnost kreiranja podsticaja i složenosti dizajna

		Sistem 1 –Jedan operater sistema	Sistem 2 - Jedan operater sistema i individualni sistemi (za sopstvenibrend ili mješovito)	Sistem 3 – Višestruki operateri sistema	Sistem 4 - Višestruki operateri sistema i individualni sistemi (za sopstveni brend ili mješovito)
Model finansiranja A: „Plaćanje u hoduč“ (stari i novi otpad); Tekući troškovi upravljanja otpadom u određenoj kategoriji proizvoda ili kategoriji tretmanase dijele među proizvođačima proporcionalno njihovom tržišnom udjelu (po težini koja se stavlja na tržište)	Podsticaji za dizajn	nisko	nisko	nisko	nisko
	Koordinacija između sistema	nema	nisko	srednje	srednje
	Traženi nivo distinkcije između grupa proizvoda	nema	nema	nema	nema
Model finansiranja B1: Minimalni procent otpada koji proizvođač mora prikupiti i reciklirati (stari i novi otpad); Tekući troškovi proizvođača za upravljanje otpadomse dijele među proizvođačima proporcionalno težini ili broju njihovih brendiranih proizvoda koji su prikupljeni i reciklirani	Podsticaji za dizajn	srednje	srednje	srednje	srednje
	Koordinacija između sistema	nema	nisko	srednje	srednje
	Traženi nivo distinkcije između grupa proizvoda	brend	brend	brend	brend
Model finansiranja B2: Minimalni procent otpada koji proizvođač mora prikupiti i reciklirati (stari i novi otpad); Tekući troškovi proizvođača za upravljanje otpadom se dijele među proizvođačima proporcionalno težini ili broju njihovih brendiranih proizvoda koji su prikupljeni i reciklirani. Troškovi se diferenciraju i za novi i za stari EE po osnovu težineprikupljenih i recikliranih proizvoda, i za novi EE otpad po osnovu inherentnih karakteristika prikupljenih i recikliranih proizvoda	Podsticaji za dizajn	visoko	visoko	visoko	visoko
	Koordinacija između sistema	nema	nisko	srednje	srednje
	Traženi nivo distinkcije između grupa proizvoda	-brend -karakteristike -stari i novi	-brend -karakteristike -stari i novi	-brend -karakteristike -stari i novi	-brend -karakteristike -stari i novi
Model finansiranja C1: „Plaćanje u hoduč“: stari otpad; minimalni procent otpada koji proizvođač mora prikupiti i	Podsticaji za dizajn	srednje	srednje	srednje	srednje
	Koordinacija između sistema	nema	nisko	srednje	srednje

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

reciklirati: novi otpad	Traženi nivo distinkcije između grupa proizvoda	-brend -stari i novi	-brend -stari i novi	-brend -stari i novi	-brend -stari i novi
Model finansiranja C2: „Plaćanje u hodu“: stari otpad; minimalni procent otpada koji proizvođač mora prikupiti i reciklirati: novi otpad	Podsticaji za dizajn	visoko	visoko	visoko	visoko
	Koordinacija između sistema	nema	nisko	visoko	visoko
	Traženi nivo distinkcije između grupa proizvoda	-brend -karakteristike -stari i novi	-brend -karakteristike -stari i novi	-brend -karakteristike -stari i novi	-brend -karakteristike -stari i novi

Alternative su, u svjetlu aktuelnih napora proizvođača, izuzetno izvodljive.

U smislu pružanja podsticaja za promjene dizajna, Modeli finansiranja B2 i C2 imaju potencijal da pružaju najveće podsticaje proizvođačima da redizajniraju svoje proizvode kako bi se poboljšalo upravljanje otpadom od takvih proizvoda. Istovremeno, ovi modeli su najkompleksniji za upravljanje.

S obzirom da je potrebno sortiranje ili uzorkovanje EE otpada da bi se utvrdio relativni udio novog i starog EE otpada, to bi bilo jednostavnije sprovesti u okviru Sistema 1 ili 2. Budući da po ovim modelima postoji samo jedan operater sistema, prikupljanjem EE otpada rukovodi jedan sistem.

Prema tome, sortiranje ili uzorkovanje na lokacijama zaprikupljanje u svrhu utvrđivanja udjela novog EE otpada je manje složen postupak.

U sistemima 3 i 4, sortiranje i/ili uzorkovanje EE otpada se mora vršiti za svakog operatera sistema, jer se miješani brendovi prikupljaju na lokacijama zaprikupljanje kojima upravljaju brojni operateri sistema. Neophodna je razmjena informacija između sistema kako bi se utvrdio minimalni procent novog EE otpada koji svaki proizvođač mora prikupiti i reciklirati. Ovo je kompleksniji zadatak u administrativnom smislu. Alternativno, nacionalna klirinška kuća bi mogla uzeti reprezentativni uzorak cijele zemlje i svakom proizvođaču dodijeliti zamjenika za minimalni procent otpada koji proizvođač mora prikupiti i reciklirati.

Svaki sistem bi bio odgovoran za upravljanje EE otpadom svih članova.

Direktiva o EE otpadu sadrži odredbe o registrima proizvođača i izvještavanju. Direktivom se od zemalja članica zahtijeva da izrade nacionalne registre i prikupljaju informacije o količini EE opreme koja se stavlja na tržište, kao i otpadu koji je prikupljen, ponovno korišten, recikliran i iskorišten u zemlji članici, uključujući i izvoz.

Izvještavanje o proizvodima koji se stavljaju na tržište može biti mjesečno, tromjesečno, šestomjesečno ili godišnje. Izvještavanje treba biti dovoljno često kako bi se nadgledalinesavjesni proizvođači koji, naprimjer, mogu izbjegavati obavezu izvještavanja ako su prisutni na tržištu samo tokom perioda maksimalne prodaje. Odabrani periodi izvještavanja mogu također utjecati na proizvođače na različite načine zbog određenih sezonskih varijacija u prodaji za određene proizvode, s obzirom da takve varijacije utječu na to kada se proizvodi najčešće vraćaju u vidu EE otpada.

Zbog raznovrsnosti formata izvještavanja, industrija se žalila na povećanje administrativnog opterećenja koje im se nameće u prijavljivanju podataka nacionalnim registrima. Prilikom prijavljivanja broja proizvoda koji se stavljaju na tržište, nacionalni registri zahtijevaju različite izvještaje u pogledu kategorija opreme za koje se mora prijaviti prodaja. To uzrokuje povećano administrativno opterećenje i troškove, bar kada se prvobitno uspostavljaju interni sistemi za rješavanje različitih formata izvještaja.

6.3.4 Teritorijalni obuhvat

Drugo pitanje na koje je potrebno odgovoriti jeste da li organizirati odvojeno prikupljanje na teritoriji cijele države ili se fokusirati samo na područja gdje se može organizirati učinkoviti proces prikupljanja. Budući da prikupljanje komunalnog otpada nije dobro razvijeno u ruralnim područjima, ne može se očekivati da se adekvatno razvije odvojenoprikupljanje.

Razmatraju se sljedeće mogućnosti:

- Organiziranje odvojenog prikupljanja na svim područjima gdje se organizira prikupljanje rezidualnog otpada. Dugoročno, odvojenim prikupljanjem bi se obuhvatilo cijelo područje FBiH, RS i BD.
- Postavljanje ciljeva za minimalni broj opsluženih stanovnika kao postotak od ukupnog broja stanovnika.
- Definisane praga za minimalni broj stanovnika koji žive u određenom naselju, a odvojeno prikupljanje otpada iznad tog praga bi bilo obavezno. Naprimjer, sistem se može organizirati u svim naseljima s populacijom većom od 3000 stanovnika i u svim naseljima s populacijom između 1000 i 3000 stanovnika koji se nalaze unutar 15 kilometara od naselja s populacijom iznad 10000 stanovnika gdje je već uspostavljeno odvojeno prikupljanje.

U početnim godinama, odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada bi se usmjerilo uglavnom na velika naselja i postupno se proširilo na ruralna područja.

Još jedno veoma važno pitanje je da li da svi operateri sistema organizuju usluge odvojenog prikupljanja na entitetskom nivou ili će se područje gdje se pružaju usluge podijeliti između operatera sistema. Ovo pitanje je više relevantno za FBiH, gdje su trenutno ovlaštena dva operatera, ali slična situacija se može pojaviti i u RS u budućnosti.

Ako pojedinačni operateri sistema pružaju usluge na cijeloj teritoriji FBiH, to znači da bi svaka općina koja implementira sistem odvojenog prikupljanja sklopila nekoliko ugovora sa svim operaterima sistema koji imaju dozvole od nadležnog ministarstva. U slučaju da obvezna industrija ima punu odgovornost za organizaciju sistema, svi operateri sistema bi bili obavezni uspostaviti vlastitu infrastrukturu prikupljanja i sortiranja. To bi značilo da različiti operateri sistema imaju kontejnere za odvojeno prikupljanje istih materijala u svakoj općini. To se praktično ne može sprovesti i industrija bi imala dvije mogućnosti:

- Imati samo jednog operatera sistema po toku otpada koji djeluje na nivou entiteta. Dozvola za drugog ili manjeg operatera sistema bi se ukinula ili bi dva operatera sistema koji trenutno djeluju na tržištu udružila svoje aktivnosti.
- Obvezna industrija bi morala uspostaviti klirinšku kuću ili drugu ekvivalentnu strukturu za raspodjelu odgovornosti između različitih operatera sistema. To nije realističan scenarij jer bi se morao dogovoriti sa organima vlasti, zahtijevalo bi provođenje postupka nabavke za usluge odvojenog prikupljanja i sortiranja i prijenos finansijskih sredstava između operatera sistema.

Potpuni teritorijalni obuhvat sistema je moguće ostvariti na osnovu zajedničke odgovornosti između obavezne industrije i lokalnih vlasti. I u tom slučaju treba uspostaviti klirinšku kuću kako bi se izvršila raspodjela plaćanja između operatera sistema i kanalisala sredstva općinama koje vrše odvojeno prikupljanje. Razvoj takvog sistema malom tržištu poput FBiH ili RS je veoma sporan zbog visokih administrativnih troškova funkcionisanja klirinške kuće i očekivanih poteškoća u sprovedbi. Budući da svi operateri sistema imaju isti trošak po toni prikupljene ambalaže iz domaćinstava i da praktično nema nikakvih konkurentskih prednosti u sistemu prikupljanja, postojanje više operatera sistema nije opravdano.

U slučaju da se uslužna područja podijele između dva ili više operatera sistema, među njima će nastati konkurencija za potpisivanje ugovora s većim općinama gdje su stope proizvodnje reciklabilnog otpada veće, a prikupljanje i sortiranje otpada ekonomski održivije.

Kroz zakonodavstvo o POPR sistemu za tokove komunalnog otpadatrebaspriječiti selektivnodabir područja za prikupljanje koji se smatraju najprofitabilnijim i osigurati isti kvalitet i dostupnost usluga prikupljanja u cijeloj državi, s homogenim, koherentnim sistemom koji se organizuje na lokalnom i/ili regionalnom nivou.

Utvrđivanje kriterija za minimalni broj stanovnika koje će opsluživati pojedinačni operater sistema(10-20% od ukupnog broja opsluženih stanovnika) može biti prepreka za pojavu novih konkurentskih šema.

6.4 Vlasništvo nad otpadom

Pitanje o vlasništvu nad prikupljenim i sortiranim otpadomse razmatra u slučaju da operater sistema ima punu odgovornost da organizuje sistem.

Trenutno,operateri sistema nisu vlasnici otpada koji prikupljaju privatni subjekti ili općine/JKP. Privatna preduzeća za prikupljanje otpada isporučuju otpadpostrojenjima za reciklažu u ime operatera sistema, ali ovlastitom trošku.

Alternativno, sav otpad koji seprikuplja i sortira za reciklažu, a koji se računa za potrebe ispunjenja ciljeva za reciklažu i iskorištenje u ime POPR sistema može biti u vlasništvu operatera sistema.

U narednim tabelama su prikazane alternative u vezi sa vlasništvom nad ambalažnim otpadom iz domaćinstava i industrijskim/komercijalnim ambalažnim otpadom.

Tabela6-5: Vlasništvo nad ambalažnim otpadom iz domaćinstava

Politika	Operater sistema je vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu	Operater sistema nije vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu
Opis	Operater sistema je vlasnik ambalažnog otpada koji je odložen u kontejnere za odvojeno prikupljanje i vlasnik sortiranih materijala.	Otpad je u vlasništvu općine ili subjekta koji pruža usluge odvojenog prikupljanja i sortiranja
Ugovor između operatera sistema i postrojenja za reciklažu	Potreban	Potreban /Nije obavezan
Dokumentovani dokazi o reciklaži	Dostavnice i fakture za otpad isporučen postrojenjima za reciklažu Može se tražiti certifikat o recikliranju koji izdaje postrojenje za reciklažu	Dostavnice Može se tražiti certifikat o recikliranju koji izdaje postrojenje za reciklažu
Prihodi operatera sistema od prodaje reciklabilnih materijala	Cijena materijala	Nema Svi prihodi od prodajereciklabilnih materijala idu općini ili preduzeću koje prikuplja/sortira otpad (JKP ili privatni subjekt)
Drugapitanja	Operater sistema odlučuje o konačnom odredištu sortiranih materijala (postrojenje za reciklažu)	Operater sortirnice/općina odlučuje o konačnom odredištu materijala O odredištu se treba konsultovati sa

Politika	Operater sistema je vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu	Operater sistema nije vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu
		operaterom sistema u slučaju da je potreban ugovor sa postrojenjem za reciklažu
Tržišni rizik (promjena cijena reciklabilnog otpada)	Operater sistema	Općina/operater(može se podijeliti sa operaterom sistema na osnovu ugovornih uvjeta)
Prednosti	Jasni dokazi o reciklaži otpada kojedostavlja operater sistema (faktura) Operater sistema kontroliše cijeli proces Veće količine omogućavaju ostvarivanje većih prihoda od reciklabilnih materijala	Jednostavniji zahtjevi u vezi s dokumentacijom sa stanovišta operatera sistema Lakše je podijeliti troškove između nekoliko operatera sistema
Nedostaci	Postrojenja za reciklažu mogu oklijevati da rade sa operaterom sistema Dodatni finansijski / tržišni rizici za operatera sistema	Neke od općina/JKP isporučuju male količine što otežavaju snabdijevanje za postrojenja za reciklažu ili organizovanje izvoza. Potrebna je prodaja posredničkim distributerima otpada

S obzirom na gore navedeno, ako operatersistema ima potpunu organizacionu odgovornost za sistem odvojenog prikupljanja i sortiranja, bolje je da je sortirani materijal u vlasništvu operatera sistema.

Tabela 6-6: Vlasništvo nad komercijalnim i industrijskim ambalažnim otpadom

Politika	Operater sistema je vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu	Operater sistema nije vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu
Opis	Operater sistema formalno kupuje komercijalni otpad od preduzeća za prikupljanje otpada, a zatim ga prodaje postrojenjima za reciklažu	Preduzeća koja prikupljaju reciklabilni otpad ga direktno prodaju postrojenjima za reciklažu u ime operatera sistema
Ugovor između operatera sistema i postrojenja za reciklažu	Potreban	Potreban /Nije obavezan
Dokumentovani dokazi o reciklaži	Dostavnice i fakture za otpad isporučen postrojenjima za reciklažu Može se tražiti certifikat o recikliranju koji izdaje postrojenje za reciklažu	Dostavnice Može se tražiti certifikat o recikliranju koji izdaje postrojenje za reciklažu
Prihodi operatera sistema od prodaje reciklabilnih materijala	Cijena materijala. Postoji mogućnost da operater sistema i preduzeća koje prikuplja otpad dogovore fiksnu cijenu i pravila kako distribuirati dodatni prihod koji predstavlja odstupanje od fiksne cijene (može biti pozitivan ili negativan). Na taj način se rizici za promjenu cijena reciklabilnog otpada dijele između operatera sistema i preduzeća koje prikuplja otpad	Nema. Svi prihodi od prodaje reciklabilnih materijala idu preduzećima za prikupljanje/sortiranje
Troškovi operatera sistema	Cijena materijala. Dodatnu naknadu za usluge naplaćuje	Dodatnu naknadu za usluge naplaćuje preduzeće koje prikuplja

Politika	Operater sistema je vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu	Operater sistema nije vlasnik materijala koji se isporučuje za reciklažu
	preduzeće koje prikuplja otpad ili distributer otpada od operatera sistema	otpad ili distributer otpada od operatera sistema
Druga pitanja	Isporuka je moguća samo u postrojenja za reciklažu koje je ugovorio operater sistema	Postojeća praksa
Prednosti	Jasni dokazi o reciklaži (faktura) Mogućnosti jednostavnog organizovanja prikupljanja komercijalne / industrijske ambalaže od klijenata operatera sistema	Jednostavniji zahtjevi u vezi s dokumentacijom Nema dodatnog prijenosa novca - postrojenje za reciklažu plaća direktno dobavljaču (preduzeću koje prikuplja otpad/sortirnici)
Nedostaci	Operater sistema može utjecati na tržište reciklabilnog otpada Dodatni prijenosi novca Mogući otpor distributera otpada/preduzeća za prikupljanje Konkurencija sa distributerima otpada za pristup materijalima Ograničeno iskustvooperatera sistema u trgovini reciklabilnim otpadom	Operater sistema ima ograničen utjecaj na odabir konačnog odredišta Operater sistema je zavisniji od dobre volje distributera otpada

Moguća je implementacija obje alternativa i konačna odluka se može prepustiti nadležnom operatera sistema.

6.5 Konkurentsko ili monopolističko tržište

6.5.1 Opći pregled

U većini EU zemalja se ne dodjeljuju ekskluzivna ili posebna prava kompanijama koje upravljaju kolektivnim sistemima. Zakonima ovih zemalja se ne zabranjuje uspostava alternativnih sistema.

U većini zemalja članica prevladavaju jedinstveni sistemi koji obuhvataju višestruke materijale (npr. ARA u Austriji, Eco Emballages u Francuskoj, Fost Plus u Belgiji, EKOKOM u Češkoj, Valpak u UK) ili jedinstveni sistemi koji obuhvataju samo specifične materijale (npr. Svensk Glas Atervingning za staklo u Švedskoj). Konkurenti obično imaju veoma mali udio na tržištu, te nude pojedinačna rješenja za određene sektore ili sisteme za određene sektore ili materijale (npr. Ökobox i EVA u Austriji). U većini zemalja članica postoje alternativni sistemi koji pokrivaju više sektora i više materijala, ali njihovi tržišni udjeli su znatno manji od udjela "vođenih" sistema.

Zakonodavstvo u FBiH ne nameće ograničenja u pogleda broja operatera sistema koji mogu djelovati na tržištu. Trenutno su dva operatera ovlaštena za upravljanje ambalažnim otpadom i dva za upravljanje EE otpadom.

Zakonodavstvo u RS je restriktivnije s obzirom na uslov o minimalnim količinama ambalaže po operateru sistema. Ipak je dopušteno postojanje nekoliko operatera sistema.

U slučajevima kada postoje višestruki konkurentski operateri sistema koji upravljaju otpadom iz domaćinstava kao i industrijskim/komercijalnim otpadom i kada kompanije mogu birati između operatera sistema kako bi ispunile svoje obaveze, neophodno je osigurati fer konkurenciju na tržištu.

Potrebno je razmotriti i sljedeće ključne probleme:

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Proizvođači biraju najnižu ponudu na tržištu bez mogućnosti uporedbe i analize aktivnosti operatera sistema i iskorištavanja svog položaja u lancu snabdijevanja.
- Preduzeća za upravljanje industrijskim/komercijalnim otpadom povećavaju dio svojih troškova iskorištavanjem promjena potražnje: višestruki operateri sistemazaindustrijsku/komercijalnu ambalažu (najjeftinije rješenje)
- Izbjegavanjem troškova prikupljanja otpada iz domaćinstavakako bi zadržali svoje klijente, operateri sistema dovode do nedovoljnog finansiranja u lancu snabdijevanja, sa dramatičnim dugoročnim posljedicama.

Postojanje više od jednog operatera sistema zahtijeva utvrđivanje jasnih pravila i postupaka za pravednu raspodjelu zadataka između učesnika na tržištu. Ostvarivanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje ne može biti jedini kriterij za funkcionisanje operatera sistema.

Moguća su dva glavna pristupa:

- i. Osnovati poseban subjekt (klirinšku kuću) koje bi vršilo raspodjelu i provjeruizvršenja zadataka različitih operatera, uključujući raspodjelu finansijskih odgovornosti
- ii. Usvojiti entitetsko zakonodavstvo kojim se precizno definišu postupci za raspodjelu odgovornosti između operatera sistema. Obično se to zasniva na raspodjeli uslužne teritorije proporcionalno tržišnom udjelu operatera sistema.

Raspodjela odgovornosti između nekoliko operatera sistema se obično temelji na njihovom tržišnom udjelu. Tržišni udio se mjeri na osnovu količine ambalaže koju licenciraoperater sistema, a ne na temelju prihoda.

Tržišni udio operatera sistema se mijenja tokom vremena. Tržišni udio se uvijek mjeri za prethodno razdoblje i ne prikazuje uvijek stvarnu situaciju na tržištu.

Drugi problem je što se tržišnomudjelu uzimaju u obzir različite kategorije ambalaže ili EE opreme.

Utvrđivanje tržišnog udjela se može temeljiti na podacima iz prethodne godine prema godišnjim izvještajima koje dostavljaju operateri sistema. Alternativno, tržišni dio se može računati svako tromjesečje, ali za tu svrhu je potrebno utvrditi posebne obaveze izvještavanja.

Tabela 6-7: Uporedba monopolističkognasuprot konkurentskom tržištu

Politika	Monopolističko tržište	Konkurentsko tržište
Prednosti	Jedna kontakt tačka u ime industrije Nema potrebe za posebnim mehanizmima i postupcima kojima se regulišu odgovornosti višestrukih operatera sistema (npr. klirinška kuća) Dugoročno planiranje je lakše	Konkurencija obično dovodi do nižih cijena
Nedostaci	Veće cijene	Teže za upravljanje Nedostatak jasnih pravila dovodi do selektivnog odabira
Ostala pitanja u vezi sa sprovedbom	Operater sistema predstavlja obaveznu industriju	Potrebno je utvrditi način raspodjele zadataka i odgovornosti između različitih konkurentskih šema i uspostavljanje klirinške kuće

S obzirom na veličinu tržišta u FBiH i RS, djelovanje nekoliko operatera sistema nije opravdano. Postojanje nekoliko konkurentskih organizacija za iskorištenje na maloj teritoriji težava razvoj POPR sistema, iz sljedećih razloga:

- Postizanje zajedničkog sporazuma o razvoju sistema odvojenog prikupljanja praktički je nemoguće;
- Različiti sistemi odvojenog prikupljanja ne dopuštaju provedbu zajedničke komunikacijske politike;
- Državne / entitetske vlasti i općine nemaju jednog partnera s kojim će pregovarati i planirati nacionalnu politiku na terenu;
- Troškovi administracije sistema su visoki;
- Mogućnosti ekonomije obima pri sprovedbi sistema odvojenog prikupljanja i recikliranja su ograničene;
- Konkurencija između organizacija za iskorištenje zahtijeva znatna sredstva za privlačenje novih klijenata;
- Operateri sistema imaju vrlo ograničena sredstva za ulaganje u sisteme odvojenog prikupljanja.

Postojeće odredbe FBiH i RS legislative o minimalnim količinama ambalaže po operaterima sistema je prikladan instrument kojim se ograničava broj operatera. Moguće dodatne mjere za ograničavanje broja operatera sistema uključuju:

- Utvrđivanje uvjeta za dostavljanje bankovnih garancija ili minimalnog iznosa kapitala potencijalnog operatera sistema koji podnosi zahtjev za dozvolu. Takav zahtjev za minimalni iznos kapitala već postoji u Pravilniku o upravljanju otpadom od EE proizvoda u FBiH.
- Utvrđivanje zahtjeva za minimalni broj stanovnika koje opslužuje operater sistema.
- Utvrđivanje zahtjeva da operater sistema djeluje na nivou entiteta, odnosno organizuje odvojenoprikupljanje u svakom naselju u FBiH, odnosno u RS.
-

6.5.2 Vlasništvo nad operaterom sistema

Operateri sistema su obično u vlasništvu obaveznih preduzeća.

Preduzeća za upravljanje otpadom i privatni preduzetnici također mogu imati interes da osnuju operatera sistema, iskoriste svoje iskustvo na tržištu, zaštite i prošire svoje usluge (dodatni tok prihoda koji se kanališe kroz operatera sistema).

S obzirom na značajne količine komercijalne ambalaže koja se proizvodi i prikuplja u maloprodajnom sektoru, neki maloprodajni lanci bi mogli imati interes da uspostave sopstvene šeme usklađenosti.

Uslov za neprofitno poslovanje je još jedan faktor koji može ograničiti potencijalne dioničare operatera sistema.

Važeće zakonodavstvo u FBiH i RS već nameće ograničenja u pogledu mogućih dioničara (vlasnika) operatera sistema. Dodatni zahtjevi u pogledu vlasništva nad operaterima sistema mogu biti:

- da fizičkim licima nije dozvoljeno da postanu dioničari (tj. dozvoljeno je samo privrednim društvima)
- da jedno preduzeće ili grupa preduzeća ne može posjedovati više od određenog procenta dionica operatera sistema (obično između 10% i 30%).

Ipak, treba uzeti u obzir da je postavljanje ograničenja vezano za vlasničku strukturu i postavljanje zahtjeva za neprofitnim poslovanjem operatera sistema teško za sprovesti, jer postoji mnogo načina na koje je moguće izbjeći takva ograničenja.

6.5.3 Klirinška kuća

Klirinška kuća je nezavisna institucija koja funkcioniše na konkurentskom tržištu s ciljem regulisanja aktivnosti operatera sistema u vezi sa prikupljanjem ambalažnog ili EE otpada iz domaćinstava.

Tokovi industrijskog i komercijalnog otpada su regulisani omjerom ponude i potražnje.

Klirinška kuća mora djelovati kao:

- nezavisno tijelo koje su osnovali sami proizvođači (šeme usklađenosti, industrijska udruženja), ili
- subjekt nezavisan od obavezne industrije (privredna komora)

Klirinška kuća mora biti predmet strogog nadzora javnosti i također treba održavati strogu dvojenost finansijskih interesa od bilo kojeg specifičnog operatera sistema.

Alternativno, klirinšku kuću ili ekvivalentnu strukturu mogu osnovati javni organi vlasti.

Klirinška kuća se može osnovati sa ciljem:

- da obezbijedi ravnopravnu konkurenciju za tokove otpada iz domaćinstava, u jasnom i stabilnom okviru i sa definisanim mjerama sprovedbe propisa
- da obezbijedi da svaki novi konkurent koji ulazi na tržište ispunjava sve uslove i obaveze u vezi sa prikupljanjem ambalažnog i EE otpada iz domaćinstava
- da se osigura da organ vlasti koji izdaje nove licence za rad također ima kapacitet i obavezu (kontinuirane i transparentne) revizije djelatnosti operatera sistema

Klirinška kuća bi mogla igrati važnu ulogu u finansijskom poslovanju POPR sistema kroz pravično određivanje obaveza operatera sistema u vezi sa prikupljanjem, recikliranjem i finansiranjem na osnovu tržišnog udjela. To bi zahtijevalo stalni nadzor i balansiranje finansijskih i materijalnih tokova.

Moguća šema za raspodjelu troškova može se zasnivati na sljedećem:

- Ukupni troškovi prikupljanja se utvrđuju u tenderima za prikupljače koje raspisuju sistemi;
- Sporedni troškovi (zakupnina, čišćenje kontejnera i/ili aktivnosti informisanja koje poduzimaju općine) se dijele na osnovu tržišnog udjela.
- Sve šeme izvještavaju klirinšku kuću o svojim ugovorenim količinama tromjesečnoj osnovi, a revizor klirinške kuće sumira ukupne količine i dodjeljuje svakom operateru sistema udio u troškovima;
- Ovaj udio plaćaju prikupljači koji su bili najuspješniji na tenderima.

Mehanizmi za raspodjelu odgovornosti između nekoliko operatera sistema, koji se provode putem klirinške kuće, trebaju osigurati da se cijela teritorija, uključujući i ruralna područja, obuhvati odgovarajućim nivoom usluga i da se spriječi selektivan odabir određenih područja.

Svi finansijski aspekti sistema moraju biti transparentni. To uključuje naknade za usluge koje plaćaju obavezne kompanije, troškove prikupljanja, transporta, sortiranja i tretmana, prihode od prodaje, troškove za kampanje informisanja i podizanja svijesti i administrativne troškove.

Potrebno je pažljivo pristupiti identifikaciji finansijskih rizika, uspostavi fonda za nepredviđene izdatke i pronalaženju sredstava i mehanizama za rješavanje sukoba za šeme usklađenosti.

Glavne funkcije klirinške kuće mogu biti:

- Uvođenje sistema prikupljanja podataka, objedinjavanje i verifikacija kvaliteta i potpunosti podataka.
- Objavljivanje ukupnih količina ambalaže ili EE opreme stavljene na tržište, kao i prikupljenog, tretiranog i recikliranog otpada na godišnjem nivou zajedno sa sažetkom promjena cijena.
- Osiguranjefer konkurencije za sve konkurentske operatere sistema kroz provjeru ispunjavanja svih uvjeta.
- Klirinška kuća može biti glavni kontakt za općine i može organizovati povrat sredstava organima vlasti (kod modela podijeljene odgovornosti).
- Klirinška kuća može podržati nadležne organe u procesu praćenja (spriječiti i identifikovati korisnike koji ne plaćaju usluge).
- Klirinška kuća može organizovati raspodjelu troškova za komunikacijske kampanje organizovane na entitetskom nivou kroz zajedničke sporazume sa lokalnim vlastima ili putem zajedničkih tendera.

Klirinška kuća kao nezavisna institucija mora spriječiti takve situacije putem sljedećih instrumenata:

- Mehanizam raspodjele troškova na osnovu tržišnog udjela operatera sistema u korelaciji sa provjerom tokova i eksternom revizijom operatera sistema. Ugovaranje istog revizora za reviziju dokumentacije i procesa svih operaterasistema obezbjeđuje usklađeno definisanje i procedure za verifikaciju i izvještaje.
- Iznos troškova se mora utvrditi transparentno i na osnovu kriterija učinka. U idealnom slučaju, svi ugovori o uslugama se dodjeljuju na osnovu tenderske procedure;
- Neophodno jedobro upravljati finansijskim rizicima i može biti korisno uspostaviti fond za nepredviđene izdatke.
- U međuvremenu, nadležni organi moraju eliminisati zakonske nejasnoće i uskladiti djelatnosti operatera sistema koji djeluju na tržištu, sprovedbom učinkovitih i transparentnih sistema praćenja i sprečavanjem kršenja zakonskih propisa.

6.5.4 Ravnopravan tretman klijenata

Načelo ravnopravnog tretmana klijenata se primjenjuje kao pravilo u radu operatera sistema.

Ipak, u slučaju konkurentskog tržišta, neki operateri sistema pružaju individualne uslove kao sredstvo za privlačenje novih klijenata ili zaštitu postojećih klijenata. Takvi preferencijalni uslovi mogu biti niže cijene, popusti zvaničnih cijena ili dodatne besplatne usluge. Posebni uslovi se obično nude velikim kompanijama koje daju značajan finansijski doprinos sistemu.

U zakonodavstvu je potrebno propisati obavezu ravnopravnog tretmana klijenata kako bi se izbjeglo narušavanje tržišne konkurencije.

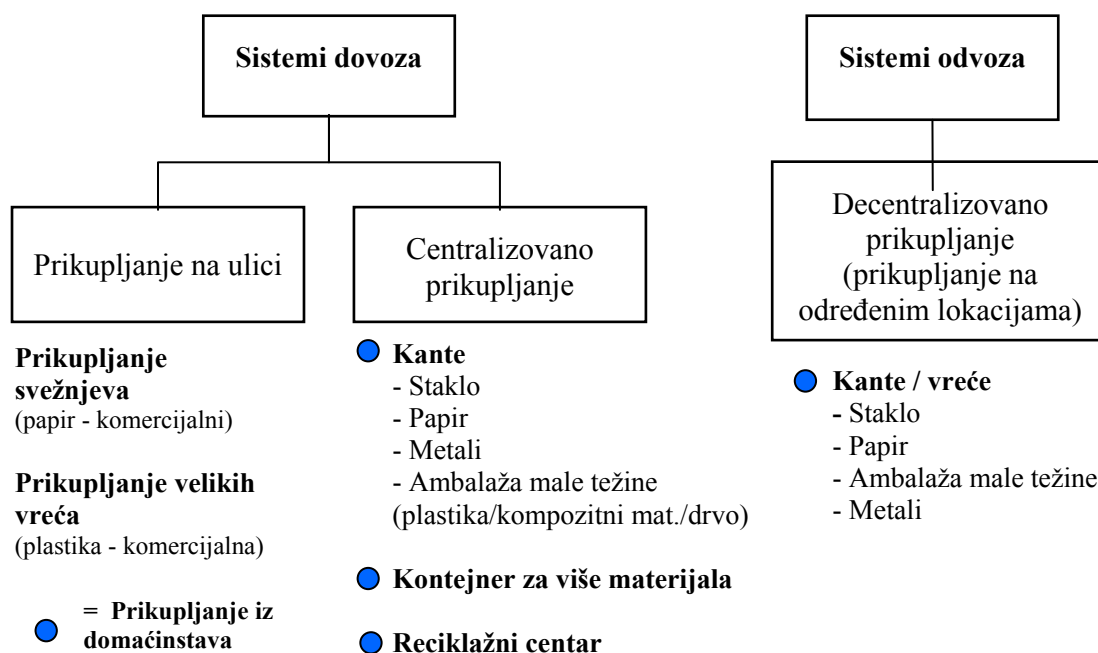
6.6 Tehnički aspekti

Preporučljivo je sprovesti određeni broj pilot projekata kako bi se testirali različiti načini prikupljanja prije nego što se uspostavi cijeli sistem. Postojanje pojedinačnih prikupljača otpada zahtijeva inicijalno testiranje efikasnosti sistema prikupljanja koje obuhvata kontejnere za odvojeno prikupljanje ili plastične vreće prije njihove eventualne primjene na državnom/entitetskom nivou. Odabrano

tehničko rješenje za implementaciju odvojenog prikupljanja i sortiranja ima direktan utjecaj na količinu i kvalitet prikupljenih materijala i srodnih troškova.

U mjeri u kojoj je to moguće, novi sistem se treba nadograditi na postojeće aktivnosti prikupljanja/sortiranja reciklabilnih materijala, uključujući i neformalni/poluformalni sektor.

Sistem odvojenog prikupljanja reciklabilnih materijala podrazumijeva da se identifikuje vrsta sistema odvojenog prikupljanja otpada. U suštini, postoje dva glavna oblika prikupljanja - prikupljanje od vrata do vrata i sistem dovoza. Što se tiče vrste sistema prikupljanja (sakupljanje od vrata do vrata ili prikupljanja), mogu se koristiti različite vrste opreme za skladištenje otpada. Različiti sistemi prikupljanja su povezani sa različitim kvalitetom prikupljenih reciklabilnih materijala i različitim troškovima.



Slika6-3: Različiti sistemi za prikupljanje otpada

Obje vrste šemaprikupljanja su uspješno implementirane u različitim evropskim gradovima. Odluka o tome da li implementirati šemu dovoza ili šemu odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku zavisi uglavnom od stope prikupljanja koja se želi postići, ali je također povezana sa načinom organizovanja prikupljanja rezidualnog otpada, postojećeg tarifnog sistema, ponašanja ljudi, neformalnih sakupljača otpada i mnogih drugih faktora.

Odabir sistema prikupljanja značajno utječe na troškove i kvalitet prikupljenih materijala.

Postoji nekoliko općih pravila koja se trebaju uzeti u obzir prilikom odlučivanja o odgovarajućem sistemu:

- Sistemi dovoza zahtijevaju veći napor građana da dođu do kanti i odbace sortirane frakcije. Također je veoma važno u ovom slučaju da je osoba koja odbacuje otpad anonimna i mora se očekivati relativno visoki nivo nečistoća, pa se čak i rezidualnog otpada. U praksi to znači manje učešće javnosti nego kod sistema odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku, manje prikupljene količine i veće količine prikupljenog škarta.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Sistemi odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku postižu veće stope prikupljanja u poređenju sa sistemima dovoza, ali su i skuplji. Također je važno napomenuti da je kvalitet prikupljenih materijala veći kod sistema odvoza otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku.
- Odvoz otpada iz domaćinstava odloženog u kante postavljene na pločniku se općenito mora primjenjivati u slučaju da se ciljevi za reciklažu i iskorištenje ne mogu postići putem sistema dovoza ili kada postoji ograničeni rok da se stanovnici uvjere da trebaju učestvovati u odvojenom prikupljanju.
- Još jedno veoma važno pitanje je to što kada se uspostavi sistem odvoza otpada odloženog u kante postavljene na pločniku koristeći pojedinačne kante ili plastične vreće, izuzetno je teško preći na sistem dovoza otpada i uvjeriti ljude da trebaju hodati duže da donesu svoj otpad.
- Isto važi i za količinu sortiranih frakcija. Kada se ljudi naviknu na sortiranje plastike, papira i metala zajedno i na odlaganje svih u istu kantu, teško ih je uvjeriti da počnu sortirati ove materijale i da ih bacaju u odvojene kante.

Još jedna važna odluka koju treba donijeti jeste vrsta kontejnera koja će se koristiti. Veličina kontejnera ima utjecaj na količinu, sastav (kvalitet), zapreminu, težinu i jediničnu količinu prikupljenog otpada.

U tabeli u nastavku je prikazana analiza prednosti i nedostataka nekoliko različitih opcija za organizovanje odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada.

Tabela6-8: Prednosti i nedostaci sistema odvojenog prikupljanja otpada

Sistem prikupljanja		Prikupljena zapremina	Sadržaj rezidualnog otpada	Troškovi	Napomene
Prikupljanje od vrata do vrata (plastične vreće)		Prosječna do visoka	Nizak	Visoki	Potrebno je utvrditi raspored prikupljanja plastičnih vreća. Teško kompatibilno sa pojedinačnim sakupljačima i potencijalni problemi sa psima lualicama.
Prikupljanje od vrata do vrata (pojedinačne kante)		Visoka	Nizak do prosječan	Visoki	Pogodno uglavnom za područja sa pojedinačnim kućama ili na lokacijama gdje se kanta može dodijeliti određenoj zgradi.
Sistem dovoza (kontejneri od 1,1 m ³ sa točkovima)		Prosječna	Prosječan	Niski	Mogu se koristiti ista vozila za prikupljanje kao za rezidualni otpad. Na rezultate sistema značajno mogu utjecati vrsta korištenih kontejnera i sprovedene kampanje podizanja svijesti.
Sistem dovoza (tzv. zvona za odvojeno prikupljanje)		Niska	Nizak	Prosječni	Veći troškovi u uporedbi sa kontejnerima od 1.1 m ³ . Potrebno specijalizovano vozilo sa kranom.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Sistem prikupljanja	Prikupljena zapremina	Sadržaj rezidualnog otpada	Troškovi	Napomene
Sistem dovoza (mrežasti kontejneri) 	Prosječna	Nizak	Prosječni	Pogodno uglavnom za prikupljanje PET boca i u manjoj mjeri za papir i karton. Zahtijeva više rada ako se prazni ručno.
Sistem dovoza (otkupni centri) 	Niska	Nizak	Niski do prosječni	Prikupljene količine mogu biti veće ako se materijali isporučuju reciklažnim centrima od strane pojedinačnih sakupljača. Pogodno za papir i staklo, manje pogodno za plastiku.

Potrebno je napomenuti sljedeće:

- Opcija sa plastičnim vrećama je najskuplja opcija od svih, jer zahtijeva značajno ulaganje u kupovinu i distribuciju vreća domaćinstvima. Ova opcija može biti pogodna za područja sa teškim pristupom gdje je teško pronaći odgovarajuće lokacije za postavljanje kontejnera.
- Kao što je ranije rečeno, plastične kante za otpad od 120 litara su veoma pogodne za prikupljanje otpada od pojedinačnih domaćinstava, a naročito za odvojeno prikupljanje suhe reciklabilne frakcije. Međutim, kao i kod plastičnih vreća, ukupni investicioni i operativni troškovi su visoki i to ih trenutno čini neodgovarajućim odabirom također. Sistem sa pojedinačnim kantama se može primijeniti samo u slučaju da se prikupljanje rezidualnog otpada organizuje na sličan način.
- Dodatna prepreka za primjenu šeme prikupljanja od vrata do vrata za reciklabilne materijale je otežan pristup nekim kućama u centralnim dijelovima gradova i u ruralnim područjima.
- Glavna prednost sistema dovoza otpada sa većim kontejnerima je brz utovar i dovoljni kapaciteti. To dovodi do smanjenja operativnih troškova. Kada se kontejneri postave na odgovarajućim mjestima u stambenim područjima i u blizini glavnih komercijalnih/administrativnih centara, stopa prikupljanja se može povećati.
- Otkupni centri su efikasan način iskorištenja materijala, s obzirom da je kvalitet prikupljenih materijala najveći. Otkupni centri su pogodni u područjima gdje se u značajnoj mjeri odvija prikupljanje otpada u neformalnom sektoru. Ovaj sistem, međutim, nije pogodan za prikupljanje u ruralnim područjima.
- Organizovanje odvojenog prikupljanja pomoću standardnih euro kontejnera sa točkovima zapremine 1,1 m³ bi imalo značajne prednosti u poređenju sa drugim vrstama kontejnera zbog nižih troškova implementacije i mogućeg korištenja istih vozila za prikupljanje rezidualnog otpada.

Definisanje minimalnih tehničkih standarda koje bi sistem trebao ispuniti za odvojeno prikupljanje i sortiranje ambalažnog otpada omogućava operaterima sistema i općinama da bolje planiraju troškove implementacije. Ove tehničke standarde moraju dogovoriti operateri sistema, općine i nadležna ministarstva. Zahtjevi se mogu ugraditi u odgovarajuće zakonske propise kojim se reguliše ambalažni otpad, mogu se navesti u zasebnom dokumentu o smjernicama ili se mogu uključiti u planove koje podnose operateri sistema zajedno sa zahtjevom za izdavanje dozvole.

Po pitanju prikupljanja EE otpada iz domaćinstava, potrebno je postići dogovor o optimalnom broju lokacija za prikupljanje (reciklažnih centara za otpad iz domaćinstava) koje će organizirati općine i

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

operatori sistema, uspostavljanje lokacija za prikupljanje u prostorijama velikih maloprodajnih objekata i implementaciji obaveze maloprodajnih kompanija da vrše preuzimanje na "jedan na jedan" osnovi odnosno da preuzimaju korišteni proizvod prilikom kupovine novog proizvoda iste vrste. Potrebno je razjasniti i ulogu distributera otpada u prikupljanju EE otpada. Posebnu pažnju treba obratiti na sprečavanje neovlaštenog rastavljanja EE otpada koji sadrži opasne materije.

Dostupnost tržišta reciklabilnog otpada, potencijal tokova otpada i tržišna situacija (prihodi) se smatraju glavnim ekonomskim faktorima za donošenje odluka o materijalima koji se odvojeno prikupljaju i za opravdanje investicija u infrastrukturu za prikupljanje i sortiranje.

Postizanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje u BiH će se i dalje oslanjati na izvozna tržišta, posebno za staklenu ambalažu.

Potpisivanje dugoročnih ugovora između operatera sistema i velikih fabrika za papir i staklo je malo vjerovatno. Ove fabrike imaju sopstvene politike snabdijevanja, koriste svoje standardne ugovore za snabdijevanje i zadržavaju pravo da jednostrano odlučuju o cijenama i uslovima nabavke. Operatori sistema će morati prilagoditi svoje aktivnosti pojedinačnim politikama postrojenja za reciklažu.

Potrebno je spriječiti moguće pokušaje postrojenja za reciklažu da smanje cijene koje plaćaju operaterima sistema uz argument da se dio naknada koja se naplaćuju od proizvođača koriste za stimulaciju reciklaže.

7 PREPORUKE

7.1 Općenito

Postojeći zakonski zahtjevi predstavljaju dobru polaznu tačku za provedbu sistema produžene odgovornosti proizvođača u BiH.

Do sada postignuti rezultati u sprovedbi odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada nisu zadovoljavajući, a sadašnje stope reciklaže su daleko ispod stopa postignutih u ostalim evropskim zemljama. FBiH i RS susuočeni sa sličnim problemima, a nadležna tijela su svjesna potrebe poduzimanja korektivnih mjera.

Obavezna industrija u oba entiteta je društveno odgovorna za opterećenje okoliša i potrebni su značajni dodatni naponi kako bi se razvili odgovarajući sistemi odvojenog prikupljanja i uspostavila savremena infrastrukturu za sortiranje i tretman otpada.

Pitanja upravljanja otpadom, a naročito recikliranje i odvojeno prikupljanje trebaju postati istinski prioritet lokalnim vlastima.

Dobivanje podrške javnosti za implementaciju sistema odvajanja otpada na izvoru i učešće značajnog broja građana u različitim inicijativama za recikliranje će zahtijevati izdavanje većih sredstava za opsežne programe informisanja i podizanja svijesti.

Dijalog između svih aktera, uključujući industriju, entitetske vlasti, općine i preduzeća za upravljanje otpadom je presudan za uspješnu sprovedbu zakonskih zahtjeva. Napredak će biti moguć samo ako svi akteri zajednički rade na postizanju zajedničkih ciljeva.

Budući da je POPR čvrsto povezan s javnom uslugom, transparentnost je primarni uvjet u sprovedbi POPR sistema. Transparentnost je potrebna u mjeri u kojoj entitetske/državne vlasti mogu kontrolisati pravilnu sprovedbu takvog sistema, a proizvođači i potrošači mogu donositi informisane odluke.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Nadalje, značajan napredak u upravljanju ambalažnim i EE otpadom neće biti moguć bez općeg poboljšanja prakse upravljanja komunalnim otpadom u zemlji.

Preporuke navedene u nastavku su zasnovane na analizi mogućih alternativa iz prethodnog poglavlja, uzimajući u obzir da je najoptimalnije rješenje za oba entiteta da se budući razvoj POPR šeme bazira na punoj odgovornosti industrija koje su zakonski obavezne biti dio šeme. Preporuke su zajedničke za oba entiteta. Tamo gdje je problematika specifična za jedan od entiteta, po potrebi su dana dodatna pojašnjenja.

Predložene aktivnosti predstavljaju mišljenje autora ovog izvještaja, a u mnogim slučajevima se mogu značajno razlikovati od stajališta entitetskih vlasti ili drugih aktera. U tom smislu, **preporuke se mogu smatrati temeljem za buduće konsultacije i sporazum među akterima o optimalnom pristupu implementaciji POPR sistema u BiH.**

7.2 Zakonski i institucionalni aspekti

7.2.1 Zakonski zahtjevi, planiranje i programiranje upravljanja otpadom

Entitetske vlasti u FBiH i RS već su usvojile zakonskih propisa kojim se regulišu ambalaža i ambalažni otpad. Uprkos manjim nedostacima, propisi u oba entiteta predstavljaju značajan korak u definisanju okvira za funkcionisanje POPR sistema.

Buduće izmjene i dopune zakonskih odredbi se trebaju fokusirati na:

- Postizanje potpune transpozicije odredbi EU Direktive o ambalažnom otpadu
- Bolje definisanje odgovornosti općina i međusobnih odnosa s operaterima sistema u uspostavljanju neophodne infrastrukture za odvojeno prikupljanje i sortiranje
- Revidiranje trenutnih zahtjeva u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem
- Revidiranje ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada
- Optimiziranje zahtjeva i postojećih postupaka za podnošenje zahtjeva, izdavanje i ukidanje dozvola operaterima sistema
- Mogućeviziju postupaka izračunavanja i plaćanja naknada za ambalažu koja se stavlja na tržište
- Revidiranje formata i opsega godišnjih izvještaja koje dostavljaju operateri sistema. Postupak izvještavanja treba utvrditi na koji način će se dokazivati svaka aktivnosti (npr. fakture, dostavnice, evidencija o izvaganim količinama itd.).
- Razmatranje mogućnosti uvođenja revizije godišnjih izvještaja operatera sistema i provjere količina ambalaže koje prijavljuju pojedinačni poslovni subjekti
- Uspostavljanje transparentnih i fer mehanizama za raspodjelu odgovornosti između nekoliko operatera sistema koji djeluju na entitetskom nivou
- Uspostavljanje odgovarajućih mehanizama za sprovedbu zakonskih zahtjeva
- Finaliziranje i usvajanje izmjena i dopuna Zakona o upravljanju otpadom FBiH koje sadrže odredbe kojim se od proizvođača otpada, prikupljača, prerađivača, prijevoznika, operatera deponija (javni i privatni sektor) zahtijeva da redovno izvještavaju Fond za zaštitu okoliša FBiH i Agenciju za statistiku u dogovorenom entitetskom/državnom formatu.

Izmjene i dopune zakonskih propisa trebaju uslijediti nakon konsultacija sa relevantnim akterima i odražavati dogovoreni pristup razvijanju sistema upravljanja ambalažnim otpadom.

Usvajanje novog Zakona o upravljanju otpadom u FBiH se može smatrati jednim od mogućih alternativa za transponiranje zahtjeva EU direktiva u oblasti upravljanja otpadom.

Pored zakonskih mjera na entitetskom nivou, postoji urgentna potreba za poboljšanjem lokalnih propisa koji će općinama omogućiti da bolje planiraju upravljanje otpadom. Propisima se trebaju definisati zadaci i obaveze općina iproizvođača otpada, uključujući zakonsku osnovu za plaćanje i uvođenje kazni. Propisima se mogu definisati i uvjeti za uključivanje privatnog sektora.

U pogledu EE otpada, u FBiH su usvojeni propisi na entitetskom nivou. Bilo bi korisno za proces implementacije ako se razmotre sljedeće izmjene:

- Uspostavljanje registra proizvođača i uvoznika električnih i elektroničkih uređaja
- Revidiranje ciljeva prikupljanja EE otpada u skladu s odredbama EU direktive (4,0 kg po glavi stanovnika godišnje za kućanske aparate).
- Definisane uloge lokalnih vlasti u razvoju potrebne infrastrukture za prikupljanje EE otpada iz domaćinstava.
- Bolje definisanje odgovornosti maloprodajnog sektora za preuzimanje starijih uređaja prilikom prodaje i/ili nabavke novog uređaja
- Uspostavljanje jasnog mehanizma za raspodjelu odgovornosti između nekoliko operatera sistema
- Revidiranje opsega i sadržaja godišnjih izvještaja koje dostavljaju operateri sistema.

Proces u RS je u začetku i nužno je usvojiti potpuno nove zakonske propise za EE otpad. Najvjerojatnije će biti potrebna izmjena i dopunavažećeg Zakona o upravljanju otpadom i usvajanje nove Uredbe o EE otpadu.

Uz navedeno, potrebno je poduzeti i sljedeće mjere u vezi sa planovima i programima upravljanja otpadom:

- Važeći Federalni plan upravljanja otpadom u FBiH ističe 2017. godine i potrebno je izraditi novi petogodišnji plan. Izrada novog plana treba slijediti participativni pristup koji uključuje sve relevantne kantonalne organe u planiranje regionalnih i međukantonalnih rješenja za upravljanje otpadom.
- Plan upravljanja otpadom u Republici Srpskoj se treba izraditi u skladu s odredbama zakonskih propisa i Strategijom usvojenom 2017. godine.
- Neophodno je izraditi nedostajuće kantonalne i općinske planove upravljanja komunalnim otpadom. Mogu se pripremiti smjernice o sadržaju takvih planova.
- Izradom posebnih planova ili programa implementacije Direktive o ambalaži i ambalažnom otpadu i Direktive o EE otpadu bi se dodatno podržao proces provedbe.

Izrada novih planova upravljanja otpadom na entitetskom nivou treba slijediti participativni pristup koji uključuje sve relevantne organe na entitetskom, regionalnom i lokalnom nivou, predstavnike poslovnih i strukovnih udruženja i nevladin sektor.

7.2.2 Jačanje administrativnih kapaciteta

Potrebno je definisati specifične odgovornosti nadležnih entitetskih tijela zaduženih za upravljanje ambalažnim i EE otpadom i osigurati potrebne kapacitete ovih tijela za praćenje, nadzor i provođenje zakonskih propisa o ambalaži. Zakonodavstvom se trebaju utvrditi jasan okvir za definisanje odgovornosti različitih aktera i načina finansiranja troškova odvojenog prikupljanja, sortiranja i tretmana otpada. Posebnu pažnju treba posvetiti ulozi lokalnih vlasti u organizaciji odvojenog prikupljanja na njihovoj teritoriji.

U nastavku su navedena specifična pitanja i preporuke u vezi sa institucionalnim okvirom u ovom sektoru:

- Urgentno je potrebno ojačati kapacitete FMOiT-a, kantonalnih ministarstava odgovornih za upravljanje otpadom i općina u FBiH kako bi ove institucije mogle izvršavati svoju ključnu

ulogu praćenja i sprovedbezakonskih propisa u oblasti zaštite okoliša, prikupljanja informacija, izvještavanja i upravljanja bazom podataka, uključujući analizu informacija (npr. informacija o ispunjenju ciljeva). U skladu s tim, potrebno je revidirati organizaciju i djelatnosti ovih institucija, uključujući osoblje, zadatke, uska grla (naročito (ne)dostupnost finansijskih sredstava), nedostatke i sl., uz preporuke za poboljšanje njihovog učinka. Preporučljivo je da se u FMOiTosnuje zaseban odjel za upravljanje čvrstim otpadom koji bi bio odgovoran za planiranje, izradu zakonodavstva, koordinaciju, nadzor i praćenje upravljanja otpadom na entitetskom i regionalnomnivou, u uskoj suradnji saFondom za zaštitu okoliša FBiH, kantonima i općinama. Izvršni poslovi Ministarstva se mogu delegirati "Agenciju za zaštitu okoliša" koja bi se mogla osnovati reorganizacijom Fonda.

- Slične administrativne promjene potrebne su i u RS. Trenutno, MPGE nema poseban odjel za poslove upravljanja čvrstim otpadom, već se takvi poslovi obavljaju u sklopu zadataka Resora za zaštitu životne sredine. Preporučuje se uspostavljanje zasebnog odjela za upravljanje čvrstim otpadom koji bi bio odgovoran za pripremu smjernica, planiranje, koordinaciju, nadzor i praćenje upravljanja otpadom na nivou RS.
- Na osnovu iskustva iz drugih zemalja, potrebno je imenovati najmanje jednu osobu u resornim ministarstvima za poslove upravljanjaambalažnim otpadom, a drugu osobu za EE otpad u kombinaciji s istrošenim baterijama i akumulatorima.
- Općine (preko svog saveza) i javna komunalna preduzeća (preko Udruženja poslodavaca komunalne privrede) trebaju biti uključeni u rad koordinacijskih tijela osnovanih za sprovedbu propisa o ambalažnom i EE otpadu u FBiH. Uspostavom sličnog koordinacijskog tijela u RS bi se mogao znatno podržati proces sprovedbe. Takva koordinacijska tijela u oba entiteta su potrebna radi osiguranja potrebne platforme za konsultacije sa interesnim grupama i podršku realizaciji sporazuma o raspodjeli odgovornosti između operatera sistema i lokalnih vlasti. Udruženja gradova i općina i Udruženja poslodavaca komunalne privredeu oba entiteta trebaju biti formalni partneri u konsultacijama s operaterima sistema o optimalnim sistemima za odvojeno prikupljanje, sortiranje i tretman koji će se u budućnosti provoditi..Potrebno je jačanje kapaciteta entitetskih Saveza općina/opština i gradova, kao i Udruženja poslodavaca komunalne privrede.
- Priprema i realizacija standardiziranog ugovora može biti koristan alat za harmoniziranje odnosa između operatera sistema i lokalnih vlasti.
- Potrebno je ojačati kapacitete Federalne uprave za inspekcijske poslove u FBiH i Republičke uprave za inspekcijske poslove u RS kako bi se osigurala učinkovita provedba zakonskih zahtjeva i smanjio broj slučajeva korištenja usluga bez plaćanja. Potrebno je revidirati organizaciju i djelatnosti ovih institucija, uključujući osoblje, zadatke, uska grla (naročito (ne)dostupnost finansijskih sredstava), nedostatke i sl., uz preporuke za poboljšanje njihovog učinka.
- Potrebno je uspostaviti novu administrativnu strukturu na entitetskom nivou koja bi preuzela funkciju "klirinške kuće" u slučaju da više od jednog operatera sistema djeluje na nivou entiteta. Ovo pitanje je relevantnije za FBiH, ali se u budućnosti može pojaviti isto pitanje u RS. U početku, ulogu klirinške kuće mogu obavljati Fondovi ili koordinacijska tijela u oba entiteta.
- Potrebno je podsticati uključivanje privatnog sektora u oblasti prikupljanja otpada i upravljanja specifičnim tokovima otpada u POPR šemi. Treba detaljnije ispitati različite opcije za uključivanje privatnog sektora, bilo u svojstvu operatera kroz podugovaranje ili u svojstvu partnera u JPP, naročito u vezi s pravnim i finansijskim aspektima. Uvjeti za saradnju u okviru različitih opcija se trebaju uključiti u tendersku dokumentaciju.
- Administrativna (opća) komponenta naknade koju plaćaju obavezni proizvođači i uvoznici upakovanih proizvoda kao i električnih i elektroničkih uređaja se može koristiti za finansiranje dodatnih administrativnih troškova.

7.2.3 Individualna ili kolektivna usklađenost proizvođača s propisima

Proizvođači bi trebali biti u mogućnosti odabrati ispunjavanje svojih obaveza samostalno ili putem kolektivnog mehanizma usklađenosti, kao što su operateri sistema.

7.2.4 Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem i izvještavanjem

Poslovni subjekti koji stavljaju upakovane proizvode na tržište trebaju biti odgovorni za obračunavanje i dokumentovanje količina ambalaže. Zahtjevi u vezi sa dokumentovanjem se trebaju zasnivati na dostupnim računovodstvenim postupcima kako bi se izbjeglo nerazumno opterećenje industrije. Dokumentacija se treba čuvati za potrebe revizije od strane nadležnih tijela.

Sistem izvještavanja treba bi biti orijentisan uglavnom na velike proizvođače/uvoznike upakovanih proizvoda i operatere sistema, kako bi se zagarantovalo da se najmanje 90% ambalaže stavljene na tržište prijavljuje.

Nužno je uspostaviti odgovarajuće sisteme informisanja i izvještavanja, uključujući formate i postupke za izvještavanje i postupci, dostupnost obučenog osoblja za obradu prikupljenih podataka, razvijeni specijalizirani softver itd. Trenutno korišteni formati za izvještavanje obaveznih subjekata koji stavljaju upakovane proizvode na tržište u FBiH i RS su već harmonizirani u značajnoj mjeri i bit će potrebne samo manje izmjene.

Također je poželjno pregledati i revidirati formate godišnjih izvještaja koje podnose operateri sistema. Ovi godišnji izvještajisadrže informacije ne samo o postizanju ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog i EE otpada nego i finansijske i tehničke podatke o razvoju infrastrukture za odvojeno prikupljanje i sortiranje, kampanjama za podizanje svijesti javnosti itd. Godišnji finansijski izvještaji operatera sistema trebaju biti javni i dostupni zajedno s izvještajima o aktivnostima. Količina ambalažnog otpada, odnosno EE otpada koji je prikupljen putem različitih kanala prikupljanja se mora dokumentovati i zasebno prijavljivati.

Kao što je praksa u EU zemljama, izvještaji o aktivnostima operatera sistema i finansijski izvještajimoraju biti predmet revizije i verifikacije od strane nezavisnog revizora prije podnošenja izvještaja nadležnim organima.

U skladu s odredbama Okvirne direktive o otpadu, subjekti koji prikupljaju, obrađuju i recikliraju otpad također trebaju biti obavezni pružati informacije nadležnim tijelima o količinama odvojeno prikupljenog, sortiranog i recikliranog ambalažnog otpada i količinama prikupljenog i obrađenog EE otpada. Ovi subjekti također trebaju biti obavezni dostaviti dokaze operaterima sistema o količinama recikliranih materijala koja su primljena u njihovo ime.

7.2.5 Izdavanje dozvola i kontrola aktivnosti operatera sistema

Preporučuju se izmjena postojećih procedura za izdavanje dozvole za operatere sistema. U tom slučaju, operateri sistema će morati podnijeti zahtjev za nove dozvole.

Dozvola za operatera sistema za ambalažni otpad se može izdati na osnovu sljedećih informacija:

- Preliminarna detaljna finansijska procjena za odabrani sistem za prikupljanje, recikliranje i iskorištenje ambalažnog otpada i dokazo osiguranim finansijskim sredstvima za početna ulaganja i operativne troškove;
- Plan kojim se utvrđuju uslovi ugovora sa općinama i minimalni broj ljudi koji će biti obuhvaćeni sistemom odvojenogprikupljanja ambalažnog otpada na godišnjem nivou;
- Mjere za privlačenje subjekata koji prodaju upakovane proizvode da se pridruže operateru sistema;

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Plan za količine iskorištenog i/ili recikliranog ambalažnog otpada po vrstama ambalažnog materijala;
- Plan za smanjenje otpada od ambalaže, uključujući optimizaciju ambalaže i ponovnu upotrebu, kao i korištenje recikliranih materijala u ambalažnoj industriji, ukoliko to nije u suprotnosti sa higijenskim i zdravstvenim standardima;
- Mjere koje treba preduzeti u slučaju prekida prikupljanja ili smanjenja količine prikupljenog ambalažnog otpada i njegovog naknadnog recikliranja i/ili iskorištenja;
- Plan za informisanje i privlačenje potrošača da vrše odvojeno prikupljanje ambalažnog otpada, uključujući i edukativne programe namijenjene vrtićima, školama itd.;
- Mjere za iskorištenje ambalažnog otpada iz domaćinstava, administrativnih, društvenih i javnih zgrada, ugostiteljstva, maloprodajnih objekata i objekata za odmor, rekreaciju i turizam;
- Mjere za ublažavanje eventualnih negativnih utjecaja na tržišnu cijenu recikliranih materijala.

Zakonodavstvo usvojeno na entitetskom nivou ne dozvoljava izdavanje dozvola organizacijama za iskorištenje samo nekih vrsta ambalaže (ambalaže iz domaćinstava ili komercijalne i industrijske ambalaže) ili za zasebne ambalažne materijale (papir, metali, itd.). Svim operaterima sistema se izdaje dozvola kojom se obuhvataju sve vrste ambalaže i ambalažnog materijala.

7.2.6 Mehanizmi kontrole i sprovedbe zakonskih propisa za obavezne kompanije

Efikan i efektivan pravni okvir uz prateće aktivnosti provjere pridržavanja zakonskih propisa i aktivnosti sprovedbe propisa predstavlja primarni preduslov za uspješnu implementaciju POPR sistema. Nadležni organi treba da sprovedu ovaj pravni okvir kako bi se spriječilo nepridržavanje i identifikovali korisnici usluga koji ne plaćaju usluge.

Neprijavlivanje količina ambalaže od strane obaveznih subjekata u BiH je ključni problem koji ograničava prihode u sistemu i narušava fer konkurencije u sektoru. Obavezni subjekti trebaju podlijegati adekvatnoj kontroli kako bi se garantovalo da je njihov finansijski doprinos proporcionalan i da su ispunjeni zakonski zahtjevi.

Smanjenje broja korisnika usluga koji ne plaćaju usluge je od esencijalne važnosti za pravilno funkcionisanje sistema i zahtijeva od organa vlasti i operatera sistema da poduzmu hitne mjere.

Predložene mjere uključuju:

- Identifikacija svih obaveznih subjekata koji stavljaju upakovane proizvode na tržište. To se može postići poboljšanom komunikacijom i saradnjom sa carinskim organima, posjećivanjem prodavnica i prikupljanjem informacija sa etiketa različitih proizvoda, kao i razmjenu informacija između Fondova u FBiH i RS.
- Organizovanje inspekcije obaveznih subjekata po principu slučajnog odabira ili na osnovu kriterijadjelatnosti i prometa. Inspekciju mogu vršiti nezavisni revizori koje angažuje Fond ili nadležni inspekcijiski organi. Troškovi inspekcije mogu finansirati iz opće naknade koju plaćaju kompanije koje stavljaju upakovane proizvode na tržište. Neophodna sredstva se mogu budžetirati kao administrativni troškovi za Fond na godišnjem nivou.
- Operateri sistema moraju imati pravo i obavezu, samostalno ili preko svojih ovlaštenih predstavnika, da obavljaju neophodne provjere kako bi dokazali da su klijenti koji učestvuju u kolektivnoj šemi izračunali i platili tačan iznos naknade, kao i da primaju uzorke ambalaže koja je predmet ugovora. Nezavisnu reviziju treba vršiti kod članova POPR sistema po principu slučajnog odabira, i to kod približno 5% svih kompanija.

Pristup prema proizvođačima i uvozniciima električne i elektronske opreme se može zasnivati na zahtjevima za registraciju sadržanim u EU Direktivi o EE otpadu:

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

- Uspostavljanje registra svih kompanija koje stavljaju električne i elektronske uređaje na tržište. Zahtjevi za registraciju i odgovarajući formati moraju biti definisani u zakonodavstvu. Fondovi u FBiH i RS bi bili odgovorni za održavanje registra.
- Ne dozvoliti neregistrovanim kompanijama da vrše uvoz i prodaju električne i elektronske opreme na teritoriji BiH.

Očekuje se da će predložene izmjene u zakonodavstvu smanjiti broj korisnika usluga koji ne plaćaju usluge, poboljšati transparentnost u radu organizacija koje se bave iskorištenjem otpada i optimizirati sistem odvojenog prikupljanja i sortiranja.

7.2.7 Pitanja konkurencije

Prilikom odabira mehanizma kolektivne usklađenosti, važno je da je takav mehanizam osmišljen na način da proizvođači ne mogu steći nepoštenu prednost nad svojim konkurentima ili izbjegavati svoje odgovornosti odabirom jednog ili drugog mehanizma. Štaviše, ako zakonodavstvo dopušta višestrukim operaterima sistema da se natječu za isti tok otpada, treba osigurati da operateri sistema rade zajednički na efektivan način i ne ugrožavaju postizanje propisanih ciljeva.

Postojanje nekoliko operatera sistema na malim tržištima kao što su FBiH i RS bi moglo uzrokovati značajne i nesrazmjerne administrativne troškove, smanjiti mogućnosti sticanja koristi od ekonomije obima i značajno ograničiti mogućnosti ulaganja u novu infrastrukturu za sortiranje i tretman. Obavezna industrija u FBiH i RS ima isključivu odgovornost za pronalaženje optimalnog rješenja za strukturiranje svojih aktivnosti. Industrijske asocijacije kao što su privredne komore mogu preuzeti aktivniju ulogu u uspostavljanju POPR šema i koordinaciji procesa sprovedbe između obaveznih subjekata.

7.2.8 Pitanja u vezi sa zaštitnim znakom

Označavanje ambalaže određenim zaštitnim znakom koji ukazuje na članstvo u određenom operateru sistema ne bi bilo obavezno.

Upotreba bilo kojeg zaštitnog znaka se treba urediti zakonskim propisima o zaštitnim znakovima i zabrani monopola. Nadležna ministarstva za zaštitu okoliša se ne trebaju uplitati u odnose između privatnih kompanija s obzirom da to očigledno ne spada u njihove funkcije i odgovornosti. Ukoliko određena kompanija smatra da je došlo do zloupotrebe zaštitnog znaka ili vlasnik zaštitnog znaka smatra da drugi subjekt nezakonito koristi registrovani zaštitni znak vlasnika, oni se slobodno mogu obratiti nadležnom organu ili sudu.

7.2.9 Potencijalna uloga privatnog sektora

Veća uključenost privatnog sektora je vjerovatno potrebna ako se ciljevi žele postići u realnom vremenskom okviru. Kako bi se to omogućilo, neophodno je da organi vlasti riješe određeni broj kritičnih pitanja kako bi se osiguralo da privatne kompanije mogu da poslovanje na fer i profitabilan način na tržištu.

7.3 Finansijski aspekti

Uspostavljanje šeme odgovornosti proizvođača za upravljanje ambalažnim otpadom podrazumijeva odgovornost industrijeda finansira odvojeno prikupljanje i sortiranja ambalažnog otpada. Imajući u vidu ograničene finansijske resurse općina, preporučuje se da obavezna industrija pokriva sve troškove sistema kroz operatera sistema.

7.3.1 Porezi/naknade na proizvod

Naknade/porezi na proizvode koje naplaćuju Fondovi u FBiH i RS će i dalje imati karakter kazne za subjekte koji se ne pridržavaju propisa.

Potrebno je izvršiti reviziju postojećeg mehanizma naplate i formula za izračunavanje i zamijeniti ih novim i jasnim pravilima. Mogući mehanizam naplate može biti kako slijedi:

- Porez na proizvode se treba nametnuti za sve ambalažne materijale koji se stavljaju na tržište
- Predlaže se da se porez definiše u KM po kilogramu ambalaže i da bude različitog iznosa za različite ambalažne materijale.
- Iznos poreza se treba računati množenjem ukupne količine ambalaže stavljene na tržište tokom perioda izvještavanja sa jediničnim iznosom poreza za isti materijal (koeficijentom). Godišnji ciljevi za reciklažu i iskorištenje ne trebaju biti dio formula za izračunavanje.
- Preporučuje se da se porez plaća odgovarajućem Fondu na mjesečnoj osnovi. Kompanije koje stavljaju male količine ambalaže na tržište mogu biti oslobođene obaveze plaćanja poreza ili mogu plaćati porez na godišnjoj osnovi ili plaćati paušalni iznos unaprijed. Potrebno je definisati granične vrijednosti.
- Iznosporeza mora biti dovoljno visok i iznad stvarnih troškova za odvojeno prikupljanje i recikliranje po toni ambalažnog materijala. To bi dovelo do značajnog povećanja poreza u FBiH i RS za određene ambalažne materijale.
- Kompanije koje samostalno postignu ciljeve za reciklažu i iskorištenje, kao i proizvođači i uvoznici upakovanih proizvoda koji potpišu ugovor sa operaterom sistema bi bili oslobođeni obaveze plaćanja poreza na proizvode Fondu.
- Povratna ambalaža se može izuzeti od oporezivanja ili se prijaviti samo jednom tokom svog životnog ciklusa.

Treba istaknuti da je svrha poreza na proizvod da pruži podsticaj obaveznim kompanijama da se pridruže kolektivnoj šemi koja se implementira kroz operatera sistema, a ne da se stvara dodatni prihod u Fondu. U tom smislu, porez na proizvod se smatra nekom vrstom kazne koja se nameće obaveznim kompanijama ukoliko ne ispune ciljeve za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada.

U slučaju neispunjenjaciiljeva za reciklažu i iskorištenje, operater sistema bi bio dužan platiti kaznu ekvivalentnu najmanje dvostrukom iznosu poreza na proizvod za količinu materijala koji nije recikliran i/ili iskorišten.

Proizvođači i uvoznici koji prijave niže količine ambalaže nego što su ustvari stavljene na tržište bi mogli biti obavezni plaćati porez na proizvod u dvostrukom iznosu za neprijavljenu ambalažu.

Preporučuje se da se nastavi postojeća praksa za pokrivanje administrativnih troškova za nadležne organe putem opće naknade po kilogramu ambalaže stavljene na tržište. Prihod od ove naknade treba koristiti za sljedeće svrhe:

- Pokrivanje administrativnih troškova Fonda i Ministarstva za izdavanje dozvole za operatera sistema i za kontrolu djelatnosti istog
- Održavanje baze podataka o količinama ambalažnog otpada
- Kontrolu obaveznih kompanija
- Implementaciju zajedničkih kampanja za podizanje svijesti javnosti
- Korištenje prihoda od prikupljanja opće/administrativne naknade u svrhu kontrole i/ili podizanja javne svijesti je opcionalno i može zahtijevati izmjene i dopune zakonskih propisa.

7.3.2 Tarife za usluge

Određivanje tarifa za usluge treba biti isključivo odgovornost operatera sistema, koji slobodno odlučuje o strukturi naknade i važećoj politici naplate.

Organi vlasti trebaju biti svjesni da naknade za usluge koje naplaćuje operater sistema nisu javna sredstva, te treba izbjegavati bilo kakvo uplitanje u poslovne aktivnosti. S tim u vezi, ne treba ograničiti maksimalno dozvoljene administrativne i druge troškove operatera sistema. Nadležni organi se trebaju fokusirati na ostvareni rezultat i ne baviti se sredstvima koja su utrošena na određene aktivnosti.

Ipak, plan koji operater sistema priprema i dostavlja na odobrenje nadležnom ministarstvu u sklopu postupka izdavanja dozvola sadrži detaljne procjene troškova i opravdanost predloženog sistema u smislu finansijske održivosti. Preporučljivo je da se javno objave tarife koje naplaćuje operater sistema i da operater sistema obavještava nadležno ministarstvo o svakoj promjeni tarifa.

Operater sistema mora garantovati iste uslove za sve svoje članove, bez obzira da li su dioničari ili klijenti istog. S tim u vezi, ne treba dozvoliti ugovore o pojedinačnim cijenama/popustima.

Preporučljivo je postaviti uslov da operater sistema mora djelovati na neprofitnoj osnovi.

S obzirom na trenutne nivoe tarifa koje naplaćuju operateri sistema za ambalažu u FBiH, očigledno je da su tarife znatno ispod nivoa koje naplaćuju operateri sistema u drugim evropskim zemljama. Implementacija sistema odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada iz domaćinstava neće biti moguće ostvariti bez značajnog povećanja tarifa u FBiH.

Suprotno se može konstatovati za nivo tarifa u RS-u.

Preporučuje se da svi operateri sistema uspostave fer i transparentne procese obračuna tarifa, uzimajući u obzir stvarne troškove i ograničavajući moguća unakrsna subvencioniranja. Tarife operatera sistema trebaju biti javne.

7.3.3 Finansiranje početnih investicija

U skladu sa preporukom o punoj organizacionoj odgovornosti operatera sistema za organizovanje odvojenog prikupljanja i sortiranja ambalažnog otpada iz domaćinstava, operater mora obezbijediti finansiranje početnih investicija.

Početne investicije za kupovinu kontejnera za odvojeno prikupljanje može direktno pokriti operater sistema, a vozila za prikupljanje i infrastrukturu za sortiranje mogu obezbijediti preduzeća angažovana za pružanje usluga. U posebnim slučajevima, operater sistema može investirati u pogone za sortiranje i prenijeti imovinu na specijalizovano preduzeće angažovano za uslugu.

U slučaju da operater sistema ima namjeru samostalno vršiti odvojeno prikupljanje i sortiranje, potrebno je da registruje zasebno privredno društvo i pribavi neophodne dozvole.

Odvojeno prikupljeni otpad i sortirani materijali su u vlasništvu operatera sistema i istim se trguje u ime operatera.

Operater sistema treba imati ugovore sa pogonima za reciklažu.

7.4 Odvojeno prikupljanje, sortiranje, tretman i reciklaža otpada

7.4.1 Ciljevi

Osnovni cilj POPR sistema je povećati stopu prikupljanja i recikliranja otpada. Stoga, treba postaviti ambiciozne i jasne ciljeve. Također, jasnim ciljevima o otpadu iz domaćinstava se treba spriječiti selektivan odabir materijala i proizvoda koji se lako recikliraju, bilo u fazi prikupljanja ili rastavljanja.

Ciljevi mogu biti kvalitativni i/ili kvantitativni, a mogu se postaviti za grupu proizvoda ili za pojedine kategorije proizvoda.

U skladu s analizom iz prethodnih poglavlja, ciljevi za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada se trebaju povećati na nivoe definisane EU direktivom o ambalaži i ambalažnom otpadu³⁵. Treba se dogovoriti ambiciozan ali realističan vremenski okvir za postizanje ciljeva i definisati rokove u zakonskim propisima usvojenim na entitetskom nivou. Prema preliminarnoj procjeni, viši ciljevi se mogu početi primjenjivati od 2020. godine, a zatim se postupno povećavati do 2025. godine.

Ciljevi za prikupljanje EE otpada iz domaćinstava se također trebaju povećati na nivoe propisane EU direktivom o EE otpadu. Ciljevi se trebaju računati procentualno od količine opreme koja se stavlja na tržište.

7.4.2 Razvoj sistema odvojenog prikupljanja ambalažnog i EE otpada iz domaćinstava

Nadležni entitetski organi, u konsultaciji sa operaterom sistema i lokalnim vlastima, trebaju usaglasiti i definisati minimalne tehničke standarde koje treba postići kroz sisteme odvojenog prikupljanja ambalažnog otpada iz domaćinstava. Npr., takvi zahtjevi mogu uključivati:

- Minimalni broj stanovnika koji će biti obuhvaćeni odvojenim prikupljanjem ambalažnog otpada
- Vrstu sistema
- Minimalnu količinu kontejnera po stanovniku / domaćinstvu
- Minimalnu učestalost prikupljanja

U ovoj fazi se ne preporučuje definisanje dodatnih ciljeva za reciklažu ambalažnog otpada iz domaćinstava.

Vlasnici ambalažnog otpada moraju biti obavezni da otpad dostave na lokacije određene za tu svrhu i da poštuju propise lokalnih vlasti o prikupljanju takvog otpada.

Odvajanje na izvoru i reciklaža trebaju biti obavezni za komercijalnu i industrijsku ambalažu i vlasnike otpada. Odvajanje na izvoru i odvojeno prikupljanje otpada bi moglo biti obavezno za sve

³⁵ Moraju se uspostaviti sistemi za vraćanje i/ili prikupljanje korištene ambalaže kako bi se postigli sljedeći ciljevi:

- 60 % minimalno (po težini ambalažnog otpada) će se iskoristiti ili spaliti u postrojenju za spaljivanje otpada sa povratom energije;
- Između 55 i 80 % (po težini ambalažnog otpada) će se reciklirati;

Moraju se postići sljedeći ciljevi za reciklažu materijala sadržanih u ambalažnom otpadu: 60 % po težini za staklo, 60 % po težini za papir i karton, 50 % po težini za metale, 22.5 % po težini za plastiku i 15 % po težini za drvo.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

komercijalne, industrijske i administrativne objekte sa površinom većom od određenog praga (npr. površina > 100 kvadratnih metara).

Količine ambalažnog otpada koje su odvojeno prikupljene i sortirane od strane operatera sistema treba prijavljivati zasebno po svakoj općini, kao i zasebno za ambalažni otpad iz domaćinstava i otpad drugog porijekla.

Zahtjeve za odvojeno prikupljanje EE otpada iz domaćinstava treba definisati na sličan način kao i za ambalažni otpad.

Potrebno je izraditi i usaglasiti tehničke standarde za prikupljanje i tretman različitih kategorija EE otpada kako bi se garantovao minimalni kvalitet usluga. Takvi tehnički zahtjevi mogu uključivati:

- broj ljudi koji je obuhvaćen određenom lokacijom za prikupljanje
- minimalne tehničke uslove za javne lokacije za prikupljanje (općinske ili privatne)
- minimalne tehničke uslove za tačke prikupljanja (preuzimanja) u maloprodajnim objektima
- zahtjeve i smjernice za mehaničko/ručno rastavljanje i prečišćavanje

Također treba definisati obavezne maloprodajnih trgovaca koje mogu uključivati:

- informisanje kupaca o zakonodavstvu kojim se zabranjuje odlaganje EE otpada zajedno sa običnim otpadom iz domaćinstava, dostupnosti sistema prikupljanja i potencijalnim efektima opasnih supstanci u EE otpadu na okoliš i zdravlje ljudi
- preuzimanje korištenog proizvoda prilikom kupovine novog proizvoda iste vrste (obaveza pod nazivom preuzimanja na „jedan na jedan“ osnovi)
- besplatno preuzimanje svih malih kućanskih aparata (odnosi se samo na velike maloprodajne objekte, npr. sa prodajnom površinom > 200 m²)

7.4.3 Sortiranje odvojeno prikupljenog otpada

Drugi važan element sistema upravljanja ambalažnim otpadom je da se garantuje da se cjelokupan odvojeno prikupljeni otpad isporučuje i obrađuje u pogonima namijenjenim za sortiranje. Operater sistema mora da organizuje ovaj proces kroz ugovore sa specijalizovanim preduzećima koje upravljaju neophodnom infrastrukturom. JKP mogu pružati usluge sortiranja operaterima sistema na konkurentskoj osnovi.

U dozvolama koje izdaju nadležni organi se mora propisati da pogoni za sortiranje moraju biti u skladu sa najnovijim tehničkim standardima i važećim zdravstvenim i bezbjednosnim zahtjevima.

Svaka isporuka nesortiranog otpada u pogon, prodaja reciklabilnog otpada i odlaganje ostataka se trebaju evidentirati i dokumentovati kako bi se obezbijedili potrebni dokazi za buduću reviziju sistema.

Preporučljivo je da odlaganje ostataka na komunalne deponije da bude besplatno za operatera sistema/pogon za sortiranje i da srodne troškove pokrivaju općine u kojima je otpad odvojeno prikupljen.

7.4.4 Tržišta za reciklabilni otpad

Tržišta za reciklabilni otpad ne treba posmatrati kao ograničavajući faktor za postizanje ciljeva za reciklažu i iskorištenje u zemlji.

Nacrt Izvještaja o produženoj odgovornosti proizvođača u BiH

Operateri sistem će nastaviti da se oslanjaju na izvozna tržišta za reciklažu, povrat i odlaganje određenih kategorija ambalažnog otpada i EE otpada.

Razvoj dodatnih kapaciteta za reciklažu u BiH će biti u potpunosti zasnovano na privatnoj inicijativi. Fond za zaštitu okoliša u FBiH trenutno razmatra uspostavljanje novog finansijskog mehanizma na osnovu beskamatnih zajmova s ciljem pružanja podrške razvoju reciklažne industrije.

7.5 Međuentitetska pitanja

Prema postojećem institucionalnom uređenju, upravljanje ambalažnim i EE otpadom je organizovano na entitetskom nivou.

Postojanje dva nezavisna sistema koja funkcionišu na relativno malom tržištu u zemlji nije optimalno rješenje jer dovodi do visokih administrativnih troškova za operatere sistema u FBiH i RS. U Belgiji, zemlji sa sličnim administrativnim sistemom, djeluje jedna šema za ambalažni otpad na nivou cijele države.

Uspostavljanje jedinstvene POPR šeme za ambalažni ili EE otpad u oba entiteta nije moguće i realno prema postojećem institucionalnom i pravnom okviru.

Ipak, postoje određeni osnovni preduslovi za implementaciju jedinstvenog pristupa u FBiH i RS:

- Zakoni o upravljanju otpadom i propisi za ambalažni otpad koji su usvojeni u FBiH i RS imaju mnogo sličnih elemenata.
- Nadležni organi na entitetskom nivou i fondovi za zaštitu okoliša imaju sličnu strukturu i funkcije i postoji dobra komunikacija između ovih institucija.
- Postojeće međuentitetsko tijelo za okoliš može imati administrativnu ulogu da koordinira implementacijski pristup.

Mogući pristup harmonizaciji sistema bi mogao biti kako slijedi:

- da se jednom operateru sistema izda dozvola za uspostavljanje sistema upravljanja ambalažnim otpadom u oba entiteta, ili
- da operateri sistema koji su ovlašteni u oba entiteta koordiniraju svoje aktivnosti na osnovu sporazuma o saradnji.

Ako se primijeni jedinstveni pristup, to će omogućiti obaveznici sistema (proizvođačima i uvoznici) da imaju jednu tačku kontakta bez obzira na mjesto registracije ili osnovne djelatnosti u zemlji.

Oba entiteta bi trebala primjenjivati slične formate za izvještavanje. To bi omogućilo objedinjavanje podataka na državnom nivou i podržalo razmjenu informacija, kao i primjenu zakonskih zahtjeva u oba entiteta. Format izvještavanja za obaveznike sistema u RS već obuhvata podatke o količinama ambalaže stavljenе na tržište u FBiH i BD. Slični formati se lako mogu uvesti u FBiH.

Drugo pitanje koje treba riješiti je kako organizirati upravljanje ambalažnim i EE otpadom u Brčko Distriktu. Kao što je već pomenuto, implementacija odvojenog POPR sistema u BD se ne smatra efikasnim rješenjem zbog malog broja stanovnika i male teritorije, odnosno malih količina ambalažnog i EE otpada. S tim u vezi, bilo bi prikladnije ako bi se obaveznici sistema koji na tržište BD stavljaju upakovane proizvode ili EE opremu dozvolilo potpisivanje ugovora sa operaterima sistema u FBiH i RS. Oni bi morali prijavljivati količine ambalaže ili EE opreme prodate u BD i plaćati odgovarajuće naknade za usluge operateru sistema. Operateri sistema bi vršili prijenos prikupljenih sredstava u BD, zadržavajući mali procent naknada za pokrivanje administrativnih

troškova. Cjelokupni proces bi morao biti dogovoren pomoću međuentitetskog tijela za okoliš, a može se implementirati kroz sporazume o saradnji između BD i operatera sistema ovlaštenih u FBiH i RS.

7.6 Operativni aspekti

Poslovanje operatera sistema se može značajno poboljšati.

Obavezna preduzeća trebaju biti svjesna da su troškovi implementacije visoki. Očekivanja da sistem može biti mnogo jeftiniji nego u drugim EU zemljama nisu razumna i realistična. Razvoj efikasnog sistema odvojenog prikupljanja i uspostavljanje neophodne infrastrukture za sortiranje i tretman zahtijeva značajno povećanje tarifa koje naplaćuju operateri.

Obavezna industrija treba biti svjesna svoje odgovornosti za uspostavljanje efikasnog sistema i uložiti potrebne napore da dokaže stvarna poboljšanja i praktične rezultate.

U oblasti upravljanja ambalažnim otpadom je veoma malo postignuto u posljednjih nekoliko godina, a to može biti dovoljan argument organima vlastima da izvrše reviziju modalitet implementacije i uspostave šemu kojom bi upravljao Fond.

U FBiH, svi dioničari u Ekopak-u i Ekoživot-u su obavezne kompanije koje treba imati slične stavove i ciljeve. U takvoj situaciji, poslovni argumenti za postojanje dva operatera sistema nisu vrlo jasni i dva ovlaštena operatera trebaju ozbiljno razmotriti mogućnost spajanja svojih aktivnosti. Na taj način bi se optimizirali administrativni troškovi, industrija bi stekla mnogo jaču poziciju u budućim konsultacijama sa javnim organima i, što je najvažnije, omogućila bi se veća koncentracija napora i resursa na ključnim aktivnostima. Uspostava jedne snažne POPR šeme koja obuhvati cijelu teritoriju FBiH bi omogućila bolje planiranje aktivnosti, poboljšanje troškovne efikasnosti i veći nivo održivosti u dugoročnom poslovanju sistema. Također treba uzeti u obzir da se spajanjem postojećih operatera može izbjeći potreba za uspostavom klirinške kuće ili ekvivalentne strukture koja bi vršila raspodjelu odgovornosti između nekoliko operatera sistema.

Privredna komora i druga poslovna udruženja mogu igrati aktivniju ulogu u procesu objedinjavanja i kreiranju svijesti kod obaveznih industrija o njihovim odgovornostima. Operateri sistema trebaju razmotriti mogućnost da poboljšaju zastupanje svih obaveznih industrija. To se može ostvariti prihvatanjem novih dioničara i uključivanjem većeg broja kompanija u upravljanje sistemom.

Potrebno je uspostaviti kontinuirani i produktivni dijalog sa organima vlasti i rješavati sve sporove u dobroj volji. Neophodno je definisati zajedničku viziju i dogovoriti zajednički pristup implementaciji.

Drugo pitanje koje treba riješiti jeste blagovremeno izvještavanje i plaćanje od strane klijenata, što bi omogućilo operateru sistema da bolje planira svoje aktivnosti, izbjegava nepotrebne rizike u pružanju usluga i postigne ciljeve za reciklažu i iskorištenje.

Postojeća praksa da članovi operatera sistema izvještavaju na tromjesečnoj osnovi može predstavljati ozbiljan problem, iz razloga što se izvještaj za četvrto tromjesečje prima u narednoj godini i ne postoji apsolutno nikakva garancija da će se ostvariti ciljevi za reciklažu. Izvještavanje na tromjesečnoj osnovi podrazumijeva da operater sistema posluje sa značajnim rezervama kako bi smanjio potencijalne rizike. Strogo je preporučljivo uvođenje ugovorne obaveze da se izvještavanje i plaćanje vrši na mjesečnoj osnovi, barem za velike kompanije.

7.7 Informisanje i podizanje svijesti

U zakonodavstvu na entitetskom nivou i svim planovima u oblasti ambalažnog otpada je potrebno propisati zahtjeve u vezi sa podizanjem svijesti javnosti i edukacijom društva o važnosti reciklaže otpada.

Operateri sistem će primarno biti odgovorni za implementaciju i finansiranje odgovarajućih komunikacijskih mjera. Troškovi komunikacije trebaju biti uzeti u obzir kada se definišu troškovi usluge. Komponente komunikacije i podizanje svijesti se također mogu ugraditi u administrativnu naknadu koju naplaćuju entitetski fondovi za zaštitu okoliša/životne sredine.

Ciljne grupe, ključne poruke i kanali komunikacije se moraju definisati prije početka implementacije POPR sistema. Posebnu pažnju treba posvetiti radu sa djecom u prvim razredima.

7.8 Konsultacije

Identifikacija svih interesnih grupa koje su potencijalno pod utjecajem POPR sistema i uspostavljanje procesa konsultacije će podržati implementaciju. Interesne grupe obično uključuju predstavnike poslovnih udruženja u zemlji, različite komore i udruženja, naročito iz sektora roba široke potrošnje, preduzeća za upravljanje otpadom, industriju reciklaže, lokalne (i regionalne) organe vlasti i NVO. Uključivanje predstavnika velikih multinacionalnih kompanija bi moglo dati značajnu podršku procesu konsultacija.

7.9 Mjere podrške

Korištenje infrastrukture za komunalni otpad

Tretman otpada prije odlaganja na deponije je obaveza po EU Direktivi o deponijama otpada. Tretman komunalnog otpada može također doprinijeti postizanju ciljeva za reciklažu i iskorištenje ambalažnog otpada. Ipak, implementacija naprednih tehnologija tretmana zahtijeva značajne dodatne investicije i operativne troškove koji znatno utječu na iznos tarifa za usluge upravljanja komunalnim otpadom.

Bilo koji POPR sistem koji koristi općinsku infrastrukturu treba da garantuje nadoknadu razumnih troškova za korištenje ove infrastrukture. U svakom slučaju, lokalne i regionalne vlasti ne bi trebale imati obavezu da predaju otpad prikupljen pod POPR šemom ako proizvođači ne pokrivaju njihove razumne troškove.

Tarife za komunalni otpad i politika naplate

Sadašnji sistem naplate od korisnika je baziran na jednostavnom modelu po kojem su preduzeća za prikupljanje otpada odgovorna za registraciju korisnika, izračunavanje tarifa, naplaćivanje naknada od korisnika, uređenje mehanizma plaćanja i neplaćene dugove. Revidiranje postojećeg sistema naplate i uvođenje tarifa po osnovu zapremine ili količine može dati podsticaj domaćinstvima da odvajaju otpad na izvoru.

Povećani troškovi za lokalne vlasti zbog primjene najnovijih tehničkih standarda odlaganja na deponijama otpada i implementacije naprednih opcija tretmana će također indirektno podržati razvoj sistema za odvojeno prikupljanje.

Uvođenje naknade za odlaganje otpada na deponijama je još jedna dugoročna opcija kojom bi se podržala reciklaža otpada.