

## 03. UPRAVLJANJE OTPADOM

### PREGLED

Ministarstvo zaštite životne sredine nastavilo je tokom 2018. godine da unapređuje aktivnosti u oblasti upravljanja otpadom sa akcentom na opasan otpad. U akcijama organizovanim od strane nekoliko institucija pronađeno je više lokacija sa nepravilno uskladištenim opasnim otpadom opasnim po životnu sredinu i zdravlje. Pronađeni opasan otpad predat je pouzdanim operaterima na dalje postupanje i započeti su sudski procesi protiv odgovornih. Ministarstvo zaštite životne sredine je povodom rešavanja problema neadekvatnog odlaganja opasnog otpada pokrenulo i medijsku kampanju, i otvorilo kanale komunikacije sa građanima preko kojih mogu da se prijave ovakvi problemi.<sup>66</sup>

Kontrole izdatih dozvola za aktivnosti upravljanja otpadom najavljene su i delom sprovedene od strane Ministarstva, što je pokazatelj inicijative za uvođenje reda u ovu oblast i nastojanja da se spreči dalje narušavanje životne sredine i zdravlja ljudi.

Izdavanje i kontrola dozvola za aktivnosti upravljanja opasnim otpadom u nadležnosti je Ministarstva, dok lokalne samouprave imaju nadležnost za izdavanje dozvola kada je u pitanju inertan i neopasan otpad na njihovoj teritoriji. Lokalne samouprave se često u praksi sreću i sa opasnim otpadom, kao i sa otpadom nepoznatog sastava, pa je od velikog značaja ostvarenje sinergije delovanja inspekcija i službi na svim nivoima, kao i njihovo dalje jačanje, kako u broju inspektora tako i smislu njihove kontinuirane obuke i opremanja.

Registar izdatih dozvola za upravljanje otpadom krajem jula meseca 2018. godine sadržao je 2.116 važećih dozvola. Broj dozvola je povećan u odnosu na isti period 2017. godine, ali je smanjen u odnosu na 2016. godinu. Razlog za smanjenje je da je određeni broj dozvola za sakupljanje i transport koje važe 5 godina istekao a preduzeća ih nisu obnovila, dok su određene dozvole oduzete operaterima.<sup>67</sup>

Obavezu dostavljanja obrasca dokumenta o kretanju opasnog otpada izveštaja u skladu sa zakonom tj. na dokument o kretanju opasnog otpada (Obrazac DKO) ima proizvođač odnosno vlasnik i/ili drugi držalac i svako ko preuzima opasan otpad za svako kretanje opasnog otpada. Od marta 2017. godine, kada je usvojen Pravilnik,<sup>68</sup> do kraja 2017. godine prijavljeno je 35.800 kretanja opasnog otpada na teritoriji Republike Srbije. Do 25. jula 2018. godine prijavljeno je 33.436 kretanja opasnog otpada, dok se svakog dana prijavi između 200 i 250 novih kretanja opasnog otpada.<sup>69</sup>

Ukupna količina stvorenog otpada tokom 2017. godine je oko 11 miliona tona.

66 <http://www.ekologija.gov.rs/>.

67 Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine (2018): *Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu od 2011–2017. godine*, <http://www.sepa.gov.rs/download/otpad2011-2017.pdf>.

68 <http://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SlGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/ministarstva/pravilnik/2017/17/4/reg>.

69 Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine (2018): *Upravljanje otpadom u Republici Srbiji u periodu od 2011–2017. godine*, <http://www.sepa.gov.rs/download/otpad2011-2017.pdf>.

Povećane količine otpada u 2017. godini su nastale usled povećanja broja postrojenja i povećane količine otpada nastalog u termoenergetskim objektima i kompanijama čija je delatnost proizvodnja sirovog gvožđa, čelika i ferolegura. Udeo opasnog otpada u periodu 2011–2017. godina se kretao od 0,6% do 1,2% u odnosu na ukupni proizvedeni otpad. U 2017. godini udeo opasnog otpada u ukupnoj količini otpada je iznosio manje od 0,7%. Ukupna količina opasnog otpada u 2017. godini je 11,2 kg/stan/godišnje.<sup>70</sup>

Kada je reč o komunalnom otpadu, Srbija mora da unapredi sistem njegovog sakupljanja, separacije, tretmana i odlaganja, jer je postojeće stanje neodrživo i štetno po životnu sredinu i zdravlje ljudi u najvećem delu. Posebno je potrebno uložiti dodatne napore za rešavanje odvojenog sakupljanja opasnog otpada iz komunalnog.

O stanju u komunalnom otpadu, o kojem u najvećem broju slučajeva računa vode javno komunalna preduzeća (JKP), najbolje svedoči podatak da su za 2017. godinu podatke o količinama i sastavu prikupljenog komunalnog otpada dostavile tek 103 lokalne samouprave. Za ostale koji nisu izvršili svoju zakonom propisanu obavezu izvršena je procena, ali nikakve mere od strane nadležnih da se ovakvo stanje prevaziđe nisu preduzete. U 2017. godini nastavlja se porast vrednosti količina generisanog i sakupljenog komunalnog otpada uz blago povećanje obuhvata njegovog prikupljanja.

Prema podacima dobijenim od lokalnih samouprava, a koje su Agenciji za zaštitu životne sredine lokalne samouprave dostavljale popunjavanjem upitnika o deponijama na njihovoj teritoriji, JKP organizovano odlažu otpad na 123 deponije (smetlišta). To su uglavnom deponije za koje je u skladu sa Strategijom o upravljanju otpadom predviđeno saniranje i zatvaranje, jer većina ne zadovoljava ni minimum tehničkih standarda. Napominjemo da ovaj broj nije definitivni, pošto 44 jedinice lokalne samouprave nisu poslale nikakve podatke o broju smetlišta na njihovoj teritoriji.<sup>71</sup>

Godišnji izveštaj o otpadu za prethodnu godinu dostavlja se Agenciji za zaštitu životne sredine do 31. marta tekuće godine. Zato se u izveštaju nalaze podaci za 2017. godinu.

Do propisanog roka za izveštaj iz 2017. godine prijavljeno je 5.413 preduzeća. Na dan preseka podataka (26. aprila 2018. godine) broj preduzeća koja su izvestila, odnosno podnela godišnji izveštaj, popeo se na 5.959 preduzeća. Početkom aprila 2018. godine poslata su 5.564 obaveštenja preduzećima koja nisu dostavila godišnji izveštaj kako bi se dodatno podsetila na obavezu dostavljanja podataka o uvezenim/proizvedenim proizvodima koji posle upotrebe postaju deo otpada. Nakon ovih dopisa broj izveštaja zaključno sa 4. junom 2018. godine iznosio je 7.398.<sup>72</sup>

Upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom je regulisano Zakonom o ambalaži i

---

70 Ibid.

71 Ibid.

72 Ibid.

ambalažnom otpadu.<sup>73</sup> U 2017. godini šest operatera je upravljalo ambalažnim otpadom za 1.859 pravnih lica ili preduzetnika koji stavljaju proizvode u ambalažu i distribuiraju ih na tržište naše zemlje. Do 26. aprila 2018. godine Agenciji za zaštitu životne sredine je dostavljeno 256 izveštaja od strane pravnih lica ili preduzetnika koji nisu preneli svoju obavezu na operatera za upravljanje ambalažnim otpadom i kojima će Fond za zaštitu životne sredine naplatiti naknadu za upravljanje ambalažnim otpadom. Prema svim raspoloživim podacima, ukupna količina ambalaže stavljene na tržište Republike Srbije u 2017. godini iznosi 357.918,9 tona.<sup>74</sup>

Pažnja je posvećena i jednokratnim plastičnim kesama. Procena je da se godišnje u Srbiji potroši oko dve milijarde plastičnih kesa. Ministar zaštite životne sredine je zbog njihovog velikog broja i problema koji nastaju usled njihovog neadekvatnog odlaganja uputio predlog da se kese naplaćuju u maloprodajnim lancima prodavnica. Ovaj predlog dočekan je sa odobravanjem i započeta je njegova primena u pojedinim lancima prodavnica već tokom aprila meseca. Naplata plastičnih jednokratnih kesa dovela je do smanjenja njihove potrošnje i do 50 odsto. Ono što je ostalo nerešeno jeste šta se dešava sa sredstvima koja su na ovaj način prikupljena i da li su ona doprinela povećanju profita kompanija ili su kompanije na ovaj način ostvaren profit uložile u zaštitu životne sredine.

## ZAKONODAVNI OKVIR

Ove godine poseban akcenat u oblasti upravljanja otpadom je stavljen na izmenu procedura za izdavanje dozvola kako bi se ispunile obaveze propisane Zakonom o upravljanju otpadom<sup>75</sup> i saglasno tome usvojena su dva nova dokumenta:

- Pravilnik o izmenama podataka o sadržini dokumentacije koja se podnosi uz zahtev za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz i transport otpada<sup>76</sup>
- Pravilnik o obrascu zahteva za izdavanje dozvole za tretman odnosno skladištenje, ponovno iskorišćenje i odlaganje otpada<sup>77</sup>

U isto vreme da bi se unapredilo funkcionisanje upravljanja otpadom, 30. marta 2018. godine doneta je Uredba o bližim uslovima koje moraju da ispunjavaju korisnici sredstava, uslovima i načinu raspodele sredstava, kriterijumima i merilima za ocenjivanje zahteva za raspodelu sredstava, načinu praćenja korišćenja sredstava i ugovorenih prava i obaveza, kao i drugim pitanjima od značaja za dodeljivanje i korišćenje sredstava Zelenog fonda Republike Srbije.<sup>78</sup> Ovom uredbom se propisuju uslovi za korišćenje finansijskih sredstava, kao i način praćenja korišćenja dobijenih sredstava sa ciljem podsticanja operatera da povise stepen ponovnog iskorišćenja otpada i reci-

73 „Službeni glasnik RS”, br. 36/09.

74 Ministarstvo zaštite životne sredine, Agencija za zaštitu životne sredine (2018): *Izveštaj o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom u 2017. godini*.

75 „Službeni glasnik RS”, broj 36/2009, 88/2010, 14/2016 i 95/2018 – dr. zakon.

76 „Službeni glasnik RS”, broj 038 od 18. maja 2018.

77 Ibid.

78 „Službeni glasnik RS”, broj 35 od 30. marta 2018.

klaže, što će doprineti i efikasnijem dostizanju nacionalnih ciljeva.

Na osnovu člana 15, stav 2 Uredbe o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, načinu i rokovima dostavljanja godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijumima za obračun, visinu i način obračunavanja i plaćanja naknade,<sup>79</sup> 4. juna 2018. donet je Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za upravljanje posebnim tokovima otpada.<sup>80</sup>

U skladu sa planiranom dinamikom pregovora Srbije sa EU, Ministarstvo zaštite životne sredine je izradilo 5 nacрта DSIP-ova<sup>81</sup> za sektorsku oblast otpada:

- DSIP za Okvirnu direktivu o otpadu,
- DSIP za Direktivu o deponijama,
- DSIP za Direktivu o ambalaži i ambalažnom otpadu,
- DSIP za Direktivu o otpadnim baterijama i akumulatorima,
- DSIP za Direktivu o otpadu o električnim i elektronskim proizvodima.

Puna transpozicija sektorskih zakona i podzakonskih akata planirana je 2020/2021. U rad pojedinih sektorskih radnih grupa bili su uključeni i predstavnici OCD.

## **SPROVOĐENJE PROPISA**

Uspostavljanje efikasnijeg regulatornog okvira za upravljanje otpadom ima izuzetnu važnost za očuvanje životne sredine, kao i za proces pristupanja Srbije Evropskoj uniji. Princip produžene odgovornosti proizvođača podrazumeva da se odgovornost ne završava samo u trenutku puštanja proizvoda na tržište, već se produžava i nakon njegove upotrebe, sve do trenutka kada nastaje otpad.

Na sajtu Agencije za zaštitu životne sredine nalaze se preduzeća koja nisu ispunila svoju zakonsku obavezu, tj. nisu podnosila redovne godišnje izveštaje i nisu uplatila taksu za naknadu za posebne tokove otpada. U Uredbi o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada, obrascu dnevne evidencije o količini i vrsti proizvedenih i uvezenih proizvoda i godišnjeg izveštaja, obveznicima plaćanja naknade, kriterijuma za obračun, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade<sup>82</sup> definisane su obaveze proizvođača otpada.

Ministarstvo zaštite životne sredine donelo je novi Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za zagađivanje životne sredine,<sup>83</sup> koji je stupio na snagu 21. juna 2018. godine.

79 „Službeni glasnik RS”, broj 54/2010, 86/2011, 15/2012, 41/2013 – dr. pravilnik i 3/2014.

80 „Službeni glasnik RS”, broj 45/2018-25, 67/2018-55.

81 DSIP (engl. Directive Specific Implementation Plan) – Specifični plan implementacije.

82 „Službeni glasnik RS”, broj 54/2010, 86/2011, 15/2012,41/2013 i dr. pravilnik i 3/2014.

83 „Službeni glasnik RS”, broj 45/2018 od 13. juna 2018. godine.

Danom stupanja na snagu ovog pravilnika, prestaje da važi Pravilnik o usklađenim iznosima naknade za zagađivanje životne sredine<sup>84</sup>.

Pravilnik se donosi radi sprovođenja odredbi Uredbe o vrstama zagađivanja, kriterijumima za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznicima, visini i načinu obračunavanja i plaćanja naknade,<sup>85</sup> kojom se bliže određuju vrste zagađivanja, kriterijumi za obračun naknade za zagađivanje životne sredine i obveznici, visina i način obračunavanja i plaćanja naknade.

Pravilnik se donosi svake godine, jer se na osnovu člana 21, stav 2 Uredbe iznosi naknada po navedenim osnovama usklađuju sa indeksom potrošačkih cena prema podacima republičke organizacije nadležne za poslove statistike na godišnjem nivou. Pravilnikom se propisuju usklađeni iznosi naknade za zagađivanje životne sredine, i to: naknade za emisije iz pojedinačnih izvora zagađivanja, za proizvedeni ili odloženi otpad, za supstance koje oštećuju ozonski omotač i za plastične kese.

Najmanji pomak u sprovođenju propisa još uvek je u delu komunalnog otpada i pridržavanja propisa od strane javnih komunalnih preduzeća. Primeri deponija koje su u plamenu sve su češći, a nadležne institucije i inspekcije ostaju po strani dok se zdravlje građana direktno ugrožava.

## FINANSIRANJE

U javnosti se u više navrata izlazilo sa ciframa koje su potrebne za sprovođenje svih propisa u ovoj oblasti. Poslednju reč o tačnim troškovima i izvorima finansiranja treba da da nova Strategija upravljanja otpadom i finalne verzije Specifičnih planova implementacije (DSIP) direktiva EU za koje je potrebno tražiti prelazne periode. Pored toga, veliki uticaj na deo finansiranja rešavanja problema u oblasti otpada biće i odluke koje treba da se donesu po pitanju uvođenja depozit sistema za pojedine tipove ambalažnog otpada.

Činjenica je da se veliki deo sredstava prikupljenih na ime „ekoloških“ taksi i naknada ne vraća u sistem zaštite životne sredine, a samim tim ni u deo upravljanja otpadom. To nije stanje samo na nacionalnom nego i na lokalnim nivoima. Ovakav nedostatak političke volje da se „zeleni“ novac investira u rešavanje problema u zaštiti životne sredine dovodi do odlaganja rešavanja problema i njegovog rasta, kao i do daljeg ugrožavanja zdravlja ljudi i degradacije životne sredine.

## PREPORUKE

### *Zakonodavni okvir*

- Unaprediti sistem za kontrolu upravljanja otpadom sa posebnim akcentom na kretanje i odlaganje otpada.

84 „Službeni glasnik RS“, broj 43/2017.

85 „Službeni glasnik RS“, broj 113/2005, 6/2007, 8/2010, 102/2010, 15/2012 i 91/2012.

- Unaprediti zakonski okvir radi uspostavljanja strože kontrole operatera sistema i veće transparentnost njihovog rada.
- Razviti partnersku saradnju sa civilnim sektorom i uključiti ga u proces izrade novih propisa i praćenje primene postojećih.
- Obustaviti sve aktivnosti vezane za izmenu i dopunu Zakona o upravljanju otpadom kojima bi se „legalizovao“ uvoz otpada za potrebe koprosuiranja i njegovog ponovnog korišćenja kao alternativnog goriva.
- Unaprediti pravni okvir kako bi se omogućila efikasna primena principa produžene odgovornosti.
- Uraditi reviziju regionalnih planova i Nacionalne strategije upravljanja otpadom kojima će se nastaviti paralelno sa implementacijom infrastrukturnih projekata izgradnje deponija.
- Usvojiti strategiju upravljanja otpadnim muljem u Srbiji za koju je planirano da bude završena do kraja 2019. godine.
- Primeniti načelo „zagađivač plaća“ iz Zakona o upravljanju otpadom jer sada je to nedovršena zakonska definicija kojoj nedostaju mehanizmi produžene odgovornosti proizvođača.

### **Sprovođenje propisa**

- Stvoriti ekonomski model koji će motivisati lokalne samouprave da otpad odlažu na sanitarne deponije i ubrzaju proces zatvaranja i sanacije deponija/ smetlišta.
- Obezbediti preduslove za primenu principa hijerarhije upravljanja otpadom sa akcentom na prevenciji nastajanja otpada i ponovnoj upotrebi i reciklaži otpada.
- Osigurati sistem javnog izveštavanja o emisijama sa deponija/smetlišta kojima rukovode JKP.
- Obezbediti primenu principa „zagađivač plaća“ i sprovesti inspekcijsku kontrolu obvezničke industrije kako bi se osiguralo istinito izveštavanje.
- Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i štetnosti posledica koje neadekvatno upravljanje otpadom ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.
- Razviti kapacitete institucija na svim nivoima za praćenje i kontrolu sprovođenja propisa.

- Razviti efikasan sudski sistem, sposoban da prati i efikasno sprovodi propise iz oblasti upravljanja otpadom.
- Pojedine lokalne samouprave nisu u roku donele plan upravljanja otpadom, niti plan sanacije nesanitarnih deponija i smetlišta, a za to nisu pretrpele nikakve kaznene odredbe koje su propisane Zakonom o upravljanju otpadom. Kazniti lokalne samouprave koje nemaju plan upravljanja otpadom i koje ne dostavljaju redovno podatke Agenciji za zaštitu životne sredine.
- Izdavanje hemikalija na lizing, tj. nabavka hemikalija koje su stvarno potrebne privredi u kontekstu cirkularne ekonomije (stvaranje što manje količine otpada).
- Zbog zabrane izvoza opasnog otpada od 2020. godine raditi na rešavanju ovog problema.
- Spovesti kaznene mere za opštine koje ne šalju izveštaje i podatke Agenciji za zaštitu životne sredine.

### ***Finansiranje***

- Obezbediti sredstva za finansiranje projekata sanacije deponija/smetlišta, uvođenja selektivnog prikupljanja otpada, izgradnje transfer-stanica i izgradnje sanitarnih deponija.
- Obezbediti sredstva za informisanje i edukaciju o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i u partnerstvu sa OCD i medijima sprovesti informisanje i edukaciju.
- Uvođenje ekonomskih instrumenata za smanjenje otpada koji bez tretmana odlazi na deponije.
- Uvođenje depozitnog sistema za deo ambalažnog otpada.
- Uvesti ambrela osiguranje operaterima opasnog otpada kako bi u slučaju oduzimanja dozvole osiguranje snosilo troškove sanacije opasnog otpada i nastale štete.