



Upravljanje otpadom

Pregled

Iako su primećena određena unapređenja u planiranju razvoja sistema upravljanja otpadom i infrastrukture potrebne za smanjenje negativnog uticaja otpada na zdravlje stanovništva, još uvek nema značajnog napretka u uspostavljanju efikasnog sistema upravljanja otpadom. Uspostavljanje integrisanog sistema upravljanja otpadom zahteva značajno viši nivo tehničkih, administrativnih i upravljačkih sposobnosti, posebno kada je u pitanju komunalni otpad. Nove izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom (počinju s primenom u maju 2023), iako su dugo čekane, nažalost nisu rešile mnogobrojne dileme, već su doprinele da se konfuzija pogorša, pre svega u oblasti skladištenja opasnog otpada, jer je rok za skladištenje produžen sa 12 na 36 meseci, kao i kod korišćenja mobilnih postrojenja za energetsko iskorišćenje otpada, koje je ovim izmenama i dopunama omogućeno.

Obuhvat prikupljanja komunalnog otpada, njegov tretman i deponovanje na sanitарне deponije značajno je unapređen. Prvo značajnije unapređenje u sistemu upravljanja otpadom biće početak funkcionisanja insineratora u Beogradu, koji je trenutno u probnom radu.

Strateški i zakonodavni okvir

Početkom 2022. godine, Vlada je usvojila **Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji** za period 2022–2031. godine, a njemu je prethodila Strategija upravljanja otpadom za period 2010–2019. Programom se utvrđuju strateški ciljevi za unapređenje sistema upravljanja otpadom i osnovna načela kojima treba da se rukovode svi akteri u upravljanju otpadom. Sprovođenje ovog programa, pored smanjenja štetnog uticaja na životnu sredinu i klimatske promene, treba da omogući ostvarivanje preduslova za korišćenje otpada u cirkularnoj ekonomiji, a za čiji razvoj se utvrđuju ciljevi i mere u posebnom programu.⁵⁸

Početkom 2023. godine (16. 1 – 6. 2. 2023) Ministarstvo zaštite životne sredine stavilo je na javnu raspravu **Predlog programa upravljanja muljem u Republici Srbiji** za period 2023–2032. godine, tako da treba očekivati da i ovaj program bude uskoro usvojen. Kako su započeti novi projekti proširenja kanalizacionih mreža u gradovima i opština i projekti rekonstrukcije i izgradnje novih postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, očekuje se povećanje količine mulja u narednom periodu, a mere predložene ovim programom trebalo bi da spreče negativan uticaj mulja iz ovih postrojenja na životnu sredinu i da reše pitanje odlaganja postojećeg mulja na adekvatan, i po životnu sredinu minimalno štetan, način.

Usvajanjem **Zakona o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom**⁵⁹, čija primena počinje od maja 2023. godine, fizičkim i pravnim licima dat je rok od godinu dana da svoja poslovanja usklade sa usvojenim izmenama i dopunama. Takođe, propisan je i rok od šest meseci za donošenje pratećih propisa predviđenih izmenama i dopunama.

⁵⁸ Vlada Republike Srbije, Program upravljanja otpadom u Republici Srbiji za period 2022–2031. godine, <https://srda.rs/wp-content/uploads/2022/02/Program-upravljanja-otpadom-u-Republici-Srbiji-za-period-2022-2031.-godine.pdf>

⁵⁹ Skupština Republike Srbije, Zakon o izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom, <https://www.pravno-informacioni-sistem.rs/SIGlasnikPortal/eli/rep/sgrs/skupstina/zakon/2009/36/14/reg>

Najznačajnije promene koje donosi odnose se na:

- ukidanje obaveze pribavljanja dozvole proizvođaču otpada za privremeno skladištenje sopstvenog otpada koji je nastao u postupku obavljanja njegove osnovne delatnosti na lokaciji na kojoj je otpad nastao;
- način upravljanja građevinskim otpadom;
- način upravljanja otpadnim muljem iz postrojenja za prečišćavanje komunalnih otpadnih voda;
- izdvajanje dozvole za skladištenje otpada koja je ranije bila u okviru integralne dozvole za tretman otpada;
- nadležnosti za izdavanje dozvola;
- novi osnov za plaćanje administrativnih taksi: razdvojene su takse koje se odnose na neopasni i opasni otpad i dr.;
- produžetak privremenog skladištenja otpada na lokaciji proizvođača, vlasnika i/ili drugog držaoca otpada sa 12 na 36 meseci;
- mogućnost korišćenja otpada prvenstveno kao goriva ili drugog sredstva za proizvodnju energije (R1) u mobilnom postrojenju za tretman otpada.

Sagledavajući obim izmena koje je dosad Zakon o upravljanju otpadom pretrpeo i broj otvorenih pitanja na koja nije dao funkcionalna rešenja, najadekvatniji način da se sistem upravljanja otpadom uredi jeste da se doneše novi zakon o upravljanju otpadom, koji bi bio izrađen uz široki dijalog svih zainteresovanih strana, uz konkretno rešavanje uočenih nedostataka u sprovodenju Zakona usled nedorečenosti postojećih propisa.

Sprovodenje propisa

Prema podacima Republičkog zavoda za statistiku tokom 2021. godine u Republici Srbiji sektori: poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo, rudarstvo, prerađivačka industrija, snabdevanje električnom energijom, gasom i parom, snabdevanje vodom i upravljanje otpadnim vodama, građevinarstvo i sektori uslužnih delatnosti stvorili su 69,6 miliona tona otpada, što predstavlja povećanje od 23,0% u odnosu na prethodnu godinu.⁶⁰

Kad je reč o stvorenim količinama otpada, posmatrano po sektorima, i u odnosu na prethodnu godinu, u 2021. godini zabeležena su sledeća kretanja: sektor poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo – rast od 41,6%; rudarstvo – rast od 30,2%; prerađivačka industrija – rast od 2,7%; snabdevanje električnom energijom, gasom i parom – pad od 8,1%; snabdevanje vodom i upravljanje otpadnim vodama – pad od 5,1%; građevinarstvo – pad od 19,0% i sektori uslužnih delatnosti – pad od 11,4%.

U septembru 2022. godine, Agencija za zaštitu životne sredine objavila je Izveštaj o upravljanju otpadom u Republici Srbiji za period od 2011. do 2021. godine, koji daje detaljniji pregled situacije u ovoj oblasti.⁶¹

Prema podacima Agencije za zaštitu životne sredine ukupna količina generisanog otpada za 2021. iznosi 11.750.995 t i u blagom je padu u odnosu na 2020. godinu.

Udeo opasnog otpada u periodu od 2011. do 2021. godine se kretao od 0,5% do 1,3% u odnosu na ukupni proizvedeni otpad. U 2021. godini udeo opasnog otpada u ukupnoj količini otpada je iznosio 0,51%.

U skladu s Pravilnikom o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave („Službeni

⁶⁰ Republički zavod za statistiku, stvoreni i tretirani otpad, <https://www.stat.gov.rs/vesti/statisticalrelease/?p=8746&a=25&s=2502?s=2502>

⁶¹ Agencija za zaštitu životne sredine, Izveštaj o upravljanju otpadom u Republici Srbiji za period od 2011. do 2021. godine, http://www.sepa.gov.rs/download/Upravljanje_otpadom_2011-2021.pdf

glasnik RS”, br. 61/2010, 14/2020) lokalne samouprave imaju obavezu da četiri puta godišnje urade analizu količina i sastava komunalnog otpada na svojoj teritoriji. Za 2021. godinu izveštaje je dostavilo 100 JKP. Za lokalne samouprave koje nisu izvršile svoju obavezu vrši se procena količine komunalnog otpada. Zbog toga nemamo pravu sliku koje su količine komunalnog otpada generisane.

U čvrstom komunalnom otpadu je najveća zastupljenost biorazgradivog otpada. Na dvanaest sanitarnih deponija u 2021. godini je odloženo 850.000 t komunalnog otpada, čime je obuhvaćeno 42% stanovnika Republike Srbije. Ovim je znatno povećana pristupačnost sanitarnom deponovanju čvrstog komunalnog otpada, koje je 2016. godine iznosilo svega 14%.

Na osnovu podataka dostavljenih do 22. 8. 2022. godine od strane 347 operatora koji imaju dozvolu za ponovno iskorišćenje otpada, u toku 2021. godine je operacijama ponovnog iskorišćenja R1-R11 podvrgnuto 2,29 miliona t otpada. Od ukupne količine prerađenog otpada najviše su zastupljeni: metali, šljake iz termičkih procesa, otpadni papir i papirna i kartonska ambalaža. Od otpada koji je po karakteru opasan značajne količine predstavljaju električna i elektronska oprema, olovne baterije i muljevi s dna rezervoara iz procesa rafinacije nafte.

Upravljanje komunalnim otpadom i dalje predstavlja ozbiljan problem. Većina JKP kojima je povereno upravljanje komunalnim otpadom nema kapacitete da adekvatno obavlja ovu delatnost, a otpad se i dalje u najvećoj meri odlaže na nesanitarne i divlje deponije, dok uspostavljanje regionala za upravljanje otpadom ide jako sporo. Stepen primarne selekcije je mali, kao i izdvajanje reciklabilnih komponenti iz komunalnog otpada, pa se postojeće sanirane deponije zatrپavaju neselektovanim količinama otpada. To dovodi do: skraćenje njihovog perioda korišćenja i povećanja cene usluga deponovanja.

Ambalažni otpad

U septembru 2022. godine Agencija za zaštitu životne sredine objavila je Izveštaj o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom za 2021. godinu. Preduzeća koja proizvode ili upravljaju ambalažom i ambalažnim otpadom imaju obavezu da u svom radu postupaju u skladu sa odredbama ovog zakona i odgovarajućim

podzakonskim aktima, i da o tome dostavljaju godišnje izveštaje nadležnim organima.⁶²

U 2021. godini sedam operatera je vršilo upravljanje ambalažom i ambalažnim otpadom za 1.924 pravnih lica koja stavlju proizvode u ambalaži na tržište naše zemlje, a od tog broja 23 pravna lica poseduje dva operatera. Dozvolu da samostalno upravlja ambalažnim otpadom nema nijedno preduzeće.

Dozvolu za upravljanje ambalažnim otpadom ima sedam operatera: SEKOPAK, EKOSTAR PAK, DELTA-PAK, CENEKS, TEHNO EKO PAK, EKOPAK SISTEM i UNI EKO PAK.

Prema podacima koji su dostavljeni Agenciji do 12. 7. 2022. godine, ukupna količina ambalaže stavljene na tržište Republike Srbije iznosi 389.955,9 t.⁶³

Količina ambalaže koja je puštena na tržište Republike Srbije od strane pravnih lica ili preduzetnika koji su svoje obaveze preneli na operatere iznosi 388.532,4 t. Ovom izveštaju treba dodati i količine ambalaže stavljene na tržište Republike Srbije od strane 247 obveznika koji nisu preneli svoju obavezu na operatera za upravljanje ambalažnim otpadom, a izvestili su Agenciju za zaštitu životne sredine o ovim količinama do 12. 7. 2022. godine. Ova količina iznosi 1.423,5 t.

Prema dostavljenim podacima od strane operatera, u 2021. godini od 247.634,4 t, na ponovno iskorišćenje predato je 247.633,8 t ambalaže.

Najčešće primjenjen način tretmana ambalažnog otpada, prijavljen od strane operatera, jeste recikliranje/prerada organskih materija koji se ne koriste kao rastvarači. Ova vrsta tretmana prijavljena je za tretman ambalažne otpadne plastike, papira i drveta. Operacija recikliranje/prerada metala i jedinjenja metala, primenjena je za tretman otpadnog ambalažnog metala (gvožđa i aluminijuma). Operacija recikliranje/prerada drugih neorganskih materijala, primenjena je za tretman otpadnog ambalažnog stakla i drveta, dok je operacija korišćenje otpada, prvenstveno kao goriva ili drugog sredstva za proizvodnju energije, primenjena za tretman otpadne plastike.

⁶² Agencija za zaštitu životne sredine, Izveštaj o upravljanju ambalažom i ambalažnim otpadom za 2021. godinu, http://www.sepa.gov.rs/download/Ambalaza_2021.pdf

⁶³ ibid.

Predviđeni opšti ciljevi upravljanja ambalažnim otpadom u 2021. godini: za ponovno iskorišćenje otpada iznosi 62%, a za reciklažu otpada 57%.

Na osnovu navedenih podataka se može zaključiti da su Nacionalni opšti ciljevi za Republiku Srbiju za 2021. godinu ispunjeni u vrednosti od:

- 63,7% za ponovno iskorišćenje ambalažnog otpada i
- 61,1% za reciklažu ambalažnog otpada.⁶⁴

Debata o uvođenju depozitnog sistema i dalje je u toku i odugovlačenje s donošenjem odluke o tome dovodi do stvaranja problema u procesima planiranja upravljanja komunalnim otpadom. Zbog toga je potrebno što pre okončati ovaj proces i doneti konačnu odluku.

Posebni tokovi otpada

U septembru 2022. godine Agencija za zaštitu životne sredine objavila je Izveštaj o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada u Republici Srbiji.⁶⁵

Prateći potrebe privrednih subjekata i usvajajući primedbe istih, početkom 2014. godine pušten je u rad novi usavršeni informacioni sistem, koji omogućava korisnicima lakše i jednostavnije dostavljanje podataka.

Ovim izveštajem obuhvaćene su sledeće grupe proizvoda koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada: gume, baterije ili akumulatori, ulja, električni i elektronski proizvodi i vozila.⁶

Do zakonski propisanog roka (31. 3) za izveštajnu 2021. godinu prijavljeno je 6.328 preduzeća. Početkom maja 2022. godine poslata su 4.352 obaveštenja preduzećima koja nisu dostavila godišnji izveštaj kao informaciju o obavezama dostavljanja podataka o uvezenim/proizvedenim proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada.

⁶⁴ ibid.

⁶⁵ Agencija za zaštitu životne sredine, Izveštaj o proizvodima koji posle upotrebe postaju posebni tokovi otpada u Republici Srbiji, http://www.sepa.gov.rs/download/Posebni_tokovi_2021.pdf

Građevinski otpad

Novim izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom poseban akcenat je stavljen na građevinski otpad – otpad koji nastaje izvođenjem građevinskih i drugih radova na izgradnji i rušenju objekata, adaptacijama, renoviranju, rekonstruisanju stambenih, industrijskih i drugih objekata, održavanju i zameni infrastrukturnih objekata, kao i iskopima za stambenu, industrijsku i putnu infrastrukturu, i to: neopasan otpad od građenja i rušenja koji ne sadrži opasne materije (reciklabilan, inertan i dr.); opasan otpad od građenja i rušenja koji zahteva posebno postupanje, koji ima jednu ili više opasnih karakteristika koje ga čine opasnim otpadom (otpad koji sadrži azbest, otpad s visokim sadržajem teških metala) na koje se primenjuju posebni propisi.

Novim izmenama i dopunama Zakona o upravljanju otpadom dodata je obaveza investitora da izradi plan upravljanja građevinskim otpadom, a propisan je i način postupanja investitora sa građevinskim otpadom. Investitor mora da sačini ugovor o preuzimanju ili ugovor o tretmanu građevinskog otpada između investitora i sakupljača, odnosno operatera postrojenja za tretman otpada. Takođe, može sâm da obrađuje građevinski otpad ako poseduje odgovarajuću dozvolu, može pripremiti određeni građevinski otpad koji će ponovo koristiti na istom gradilištu, može da obezbedi tretman otpada na gradilištu pomoću mobilnih postrojenja, ako količina proizvedenog građevinskog otpada tokom čitavog perioda izgradnje prelazi određene količine i mora da organizuje transfer u centar za sakupljanje ako se radi o malim količinama otpada i nema zaključen ugovor sa ovlašćenim operaterom.

Finansiranje

Na nacionalnom nivou, uz podršku Evropske unije, nabavljen je deo opreme za primarnu selekciju komunalnog otpada i prosleđen je lokalnim samoupravama. Takođe, uz podršku operatera sistema ambalažnog otpada unapređena je infrastruktura za prikupljanje staklene ambalaže. Najavljeni su veća ulaganja u izgradnju regionalnih centara za upravljanja otpadom, što predstavlja pozitivan pomak. Međutim, ukoliko se prethodno ne bude uspostavio efikasan sistem primarne selekcije, i pre svega odvajanje i tretman organskog dela komunalnog otpada, sistem neće moći da dâ očekivane rezultate i sâm nivo efikasnosti biće na niskom nivou.

Preporuke



III Strateški i zakonodavni okvir

1. Obezbediti partnerski odnos s civilnim i privrednim sektorom prilikom donošenja propisa i jasnu komunikaciju s javnošću.
2. Unaprediti pravni okvir kako bi se omogućila efikasna primena principa produžene odgovornosti i načela „zagadivač plaća“.
3. Uskladiti regionalne i lokalne planove upravljanja otpadom sa strateškim dokumentima na nacionalnom nivou.
4. Usvojiti strategiju upravljanja otpadnim muljem u Srbiji.
5. Usvojiti Nacrt plana prevencije nastajanja otpada.
6. Uključiti industriju u primenu cirkularne ekonomije.
7. Doneti propis koji će regulisati predaju opasnog otpada od strane fizičkog lica ovlašćenim operaterima.
8. Doneti novi Zakon o upravljanju otpadom.



Sprovodenje propisa

9. Proširenjem obuhvata prikupljanja komunalnog otpada na 100% i pojačan inspekcijski nadzor sprečiti dalji nastanak divljih deponija.
10. Radi sprečavanje nastanka požara i zagađenja životne sredine, uvesti obavezu monitoringa (vode, vazduha, zemljišta) na svim deponijama komunalnog otpada.

- 11.** Unaprediti informisanost javnosti o značaju uspostavljanja sistema upravljanja otpadom i posledicama koje neadekvatno upravljanje otpadom ima na zdravlje ljudi i životnu sredinu.
- 12.** Zbog očekivane zabrane izvoza opasnog otpada, rešiti zbrinjavanje opasnog otpada nastalog u Republici Srbiji.
- 13.** Ukoliko ga nije moguće izvesti, obezbediti kapacitete za tretman i trajno skladištenje opasnog otpada.
- 14.** Uvesti intenzivniji inspekcijski nadzor nad implementacijom Zakona o ambalaži i ambalažnom otpadu.
- 15.** Napraviti jedinstvenu metodologiju prikupljanja i slanja podataka Republičkom zavodu za statistiku i Agenciji za zaštitu životne sredine i obezbediti pouzdanost dobijenih podataka.
- 16.** Sistemski urediti upravljanje tekstilnim otpadom. Organizovati odvojeno sakupljanja tekstilnog otpada i obezbediti da sakupljeni tekstilni otpad ne završi na deponijama ili u spalionicama.
- 17.** Obezbediti primenu Zakona o upravljanju otpadom u praksi.
- 18.** Osigurati merenje količina i određivanje morfološkog sastava prikupljenog komunalnog otpada kroz kontrolu primene Zakona o upravljanju otpadom i podršku za nabavku neophodnih vaga na lokacijama nesanitarnih deponija, kao i obuku zaposlenih u komunalnim preduzećima za primenu Pravilnika o metodologiji za prikupljanje podataka o sastavu i količinama komunalnog otpada na teritoriji jedinice lokalne samouprave.⁶⁶
- 19.** Neophodno je uspostaviti sistem kontrole uvoza, izvoza i tranzita prekograničnog kretanja otpada.

⁶⁶ „Službeni glasnik RS”, br. 14/2020



Finansiranje

- 20.** Uvođenje ekonomskih instrumenata za smanjenje otpada koji bez tretmana odlazi na deponije.
- 21.** Doneti konačnu odluku u vezi sa uvođenjem depozitnog sistema.
- 22.** Uvesti ambrela osiguranje operaterima opasnog otpada kako bi, u slučaju oduzimanja dozvole, osiguranje snosilo troškove sanacije opasnog otpada i nastale štete.
- 23.** Usvojiti podzakonski akt koji će definisati naknadu za uvoz lekova i njihovo stavljanje na tržište zbog postojanja verovatnoće da ti lekovi nakon isteka roka upotrebe postanu opasan otpad.
- 24.** Obezbediti transparentnost i laku dostupnost podataka o troškovima izgradnje infrastrukture u oblasti upravljanja otpadom (regionalnih centara, deponija, opreme itd.) i izvorima finansiranja.
- 25.** Obezbediti realno finansiranje troškova: prikupljanja, transporta, tretmana i deponovanja otpada, po principu „zagadivač plaća“.
- 26.** Kako bi se izbeglo prebacivanje troškova s potrošača na građane, obezbediti da se troškovi upravljanja otpadom uključe u cenu proizvoda i usluga.
- 27.** Umesto kreditnih aranžmana, obezbediti kapacitete i političku volju za korišćenje dostupnih EU fondova i bespovratnih sredstava za izgradnju infrastrukture.
- 28.** Mogućnosti (subvencije) za otvaranje malih preduzeća koja će se baviti reciklažom ambalažnog otpada na lokaluu.

