

NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI
Radna grupa za životnu sredinu
(1. sastanak, Beograd, Dom Narodne Skupštine, 26. oktobar 2011. godine)

„UPRAVLJANJE OTPADOM I LOKALNI PLANOVI“¹
Analiza i preporuke

I
UPRAVLJANJE OTPADOM:
POLITIKA I PROPISI REPUBLIKE SRBIJE NA PUTU KA EU

1. Ciljevi Republike Srbije u oblasti upravljanja otpadom određeni su opštim opredeljenjem vezanim za članstvo u EU. Odgovarajućim strateškim dokumentima i propisima, koji su usklađeni (ili čiji je cilj da budu usklađeni) sa politikom i propisima EU definisani su specifični ciljevi i rokovi za ostvarivanje. Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine² i Akcioni plan 2010-2014 utvrđuju opšte okvire nacionalne politike. Pored toga, trebalo bi imati u vidu i druge strateške dokumente koji mogu biti od značaja za ovu oblast kao što su: Nacionalni program zaštite životne sredine, Nacionalna strategija održivog razvoja, Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009-2013-2020, Prostorni plan Republike Srbije, Nacionalna strategija za uključivanje Republike Srbije u mehanizam čistog razvoja Kjoto protokola za sektore upravljanja otpadom, poljoprivrede i šumarstva, Strategija uvođenja čistije proizvodnje u Republici Srbiji, Nacionalna strategija održivog korišćenja prirodnih resursa i dobara (nacr), itd.

2. Normativni okvir u oblasti upravljanja otpadom ustanovljen je većim brojem propisa donetih u poslednjih nekoliko godina. Pored Zakona o zaštiti životne sredine („Sl.glasnik RS”, br. 135/04; 36/09), dva osnovna zakona u oblasti upravljanja otpadom (Zakon o upravljanju otpadom, „Sl.glasnik RS”, br. 36/09, 88/10, Zakon o ambalaži i ambalažnom otpadu, „Sl.glasnik RS”, br. 36/09) i brojnih podzakonskih propisa donetih na osnovu njih, za upravljanje otpadom relevantan je (ili može biti relevantan) čitav niz drugih propisa u oblasti životne sredine kao i u raznim drugim oblastima (zdravstvo, poljoprivreda, energetika, rudarstvo, itd). Republika Srbija je članica Bazelske konvencije o prekograničnom kretanju opasnih otpada i njihovom odlaganju (“Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori”, br. 2/99), kao i drugih relevantnih međunarodnih ugovora uključujući i univerzalne međunarodne ugovore u oblasti upravljanja hemikalijama.

¹ Dokument je pripremio Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe za životnu sredinu) na osnovu priloga koji su pripremili uvodničari (Goran Vujić, Nenad Miloradović, Zorica Isoski i Miloš Katić) i diskusije koja je vođena tokom sastanka. Za šire informacije iz uvodnih prezentacija kao i za druge podatke o projektu videti sajt Evropskog pokreta u Srbiji: <http://www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/reciklarnica/index.html>.

² *Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019. godine*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2010. (http://www.ekoplan.gov.rs/src/upload-centar/dokumenti/zakoni-i-nacrt-zakona/propisi/strategija_upravljanja_otpadom_konacno.pdf); „Službeni glasnik RS”, br. 29/2010.

3. Osnovni elementi politike EU u oblasti upravljanja otpadom propisani su relevantnim odredbama Ugovora o funkcionisanju EU, u delu koji se odnosi na životnu sredinu, Šestog akcionog programa EU u oblasti životne sredine, Tematske strategije o prevenciji i reciklaži otpada i drugih strateških dokumenata. Stav da održivo upravljanje resursima predstavlja jednu od ključnih pretpostavki za ostvarivanje ciljeva održivog razvoja ugrađen je u osnove politike EU u ovoj oblasti.

4. Grupa propisa EU kojima se reguliše oblast upravljanja otpadom jedna je od najrazvijenijih u okviru grupe propisa u oblasti životne sredine. Od ukupno 741 propisa, koji se nalaze u kategoriji „životna sredina“, na oblast „upravljanje otpadom i čiste tehnologije“, kao jednu od deset podgrupa propisa, otpada 73.³ Pored propisa kojima se regulišu tzv. posebni tokovi upravljanja otpadom propisi EU u ovoj oblasti obuhvataju Direktivu Saveta 2008/98/EC o otpadu⁴, Direktivu Saveta 99/31/EC o deponijama⁵, Direktivu Saveta 91/689/EEC o opasnom otpadu⁶, Direktivu Saveta 2000/76/EC o spaljivanju otpada⁷, Direktivu Saveta 94/62/EC o ambalaži i ambalažnom otpadu⁸, Uredbu 1013/2006 o kretanju otpada,⁹ Uredbu Komisije (EC) br. 1418/2007 o izvozu nekih vrsta otpada,¹⁰ Uredbu 2150/2002 o statistici u oblasti otpada¹¹, itd.

5. Izrada planova upravljanja otpadom na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou smatra se jednim od najznačajnijih elemenata politike EU u oblasti upravljanja otpadom. Direktiva 2006/12 o otpadu u članu 7. propisuje da su nadležni organi država članica dužni da, radi postizanja ciljeva iz člana 3, 4 i 5, “što pre izrade jedan ili više planova upravljanja otpadom.”¹² Posebne odredbe o planovima upravljanja otpadom sadržane su i u Direktivi 91/689 o opasnom otpadu i Direktivi 94/62 o ambalaži i ambalažnom otpadu. Direktiva 2008/98 o otpadu, kojom je ukinuta, između ostalog i Direktiva 2006/12 detaljnije razrađuje obaveze država koje se odnose na planove i programe. U poglavlju V Direktive propisana su pravila koja se odnose na: planove upravljanja otpadom (član 28), programe za sprečavanje nastanka otpada (član 29), preispitivanje i reviziju planova i programa (član 30), učešće javnosti (član 31), saradnju između država članica i Komisije (član 32) i informacije koje se dostavljaju Komisiji (član 33).

³ Zaključno sa 15. novembrom 2011. godine (<http://eur-lex.europa.eu/en/legis/latest/chap151030.htm>).

⁴ *Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance)*, (OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30).

⁵ *Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste*, (OJ L 182, 16.7.1999, p. 1–19).

⁶ *Council Directive 91/689/EEC of 12 December 1991 on hazardous waste*, (OJ L 377, 31.12.1991, p. 20–27).

⁷ *Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the incineration of waste*, (OJ L 332, 28.12.2000, p. 91–111).

⁸ *European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste* (OJ L 365, 31.12.1994, p. 10–23).

⁹ *Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 on shipments of waste* (OJ L 190, 12.7.2006, p. 1–98).

¹⁰ *Commission Regulation (EC) No 1418/2007 of 29 November 2007 concerning the export for recovery of certain waste listed in Annex III or IIIA to Regulation (EC) No 1013/2006 of the European Parliament and of the Council to certain countries to which the OECD Decision on the control of transboundary movements of wastes does not apply (Text with EEA relevance)*, (OJ L 316, 4.12.2007, p. 6–52).

¹¹ *Regulation (EC) No 2150/2002 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2002 on waste statistics (Text with EEA relevance)* (OJ L 332, 9.12.2002, p. 1–36).

¹² Radi pomoći u izradi planova upravljanja otpadom Komisija je 2003. godine objavila poseban Vodič. Videti: http://ec.europa.eu/environment/waste/plans/pdf/wasteguide_final.pdf.

6. Smatra se da je “Srbija uskladila svoje zakonodavstvo sa ključnim politikama EU vezanim za upravljanje otpadom i opasnim otpadom” i “u značajnoj meri usaglasila svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU o ambalaži i ambalažnom otpadu kao i o posebnim tokovima otpada. ... Međutim, primenu zakona otežava nizak nivo prikupljanja otpada u ruralnim sredinama, hiljade ilegalnih deponija i odsustvo postrojenja za preradu opasnog otpada. Krupan problem predstavljaju zalihe opasnog otpada u privremenim skladištima i ekološka žarišta koja je neophodno sanirati.”¹³

7. Procena dinamike daljeg usaglašavanja nacionalne politike i sprovođenja propisa u oblasti upravljanja otpadom u procesu pridruživanja Srbije sa EU data je u Nacionalnoj strategiji za aproksimaciju u oblasti životne sredine.¹⁴ Polazi se od stava da će „na kraju pristupnih pregovora, biti dogovoren prelazni period za implementaciju direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva („teške direktive”) ili odabranih direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva. Prema sadašnjim dostupnim ekonomskim informacijama i u skladu sa njihovim daljim specifikacijama u planovima za sprovođenje posebnih direktiva i ekonomskih strategija, kandidati za prelazni period biće postrojenja za tretman otpadnih komunalnih voda, postrojenja za skladištenje otpada koja su neophodna u skladu sa Direktivom o nitratima, komunalna postrojenja za čvrst otpad i odabrana industrijska postrojenja. Za sve ostale komponente pravnih tekovina EU, biće neophodna potpuna usklađenost“¹⁵ (aut. pod). Preciznije govoreći, mogući zahtevi za prelaznim periodom za mere u oblasti životne sredine odnose se i na „potpuno usaglašen sistem upravljanja čvrstim komunalnim otpadom“ (direktive o deponijama, ambalaži, otpad od električne i elektronske opreme i baterije). Pri tom se procenjuje da će biti potreban prelazni period do 2024. godine „najviše zbog uticaja visokih operativnih troškova.“¹⁶ Takođe, procenjuje se da će „najveći troškovi biti vezani za osnivanje potpuno usaglašenih opštinskih sistema za upravljanje otpadom.“¹⁷ Taj sistem obuhvata direktive o deponijama, ambalaži i otpad od električne i elektronske opreme. Troškovi njihove aproksimacije su proračunati na 2,050 miliona evra.

¹³ *Analitički izveštaj koji prati Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu, Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji*, {COM(2011) 668}, str. 148. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/izvestaj_o_napretku_2011.pdf.

¹⁴ *Nacionalna strategija za aproksimaciju u oblasti životne sredine*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 2011. http://www.srbija.gov.rs/vesti/dokumenti_sekcija.php?id=45678. Kako bi bilo jasno šta podrazumeva „proces aproksimacije“ dokumentom je propisano da se on sastoji od: 1) transpozicije propisa EU u propise Republike Srbije, 2) implementacije i 3) primene tih propisa. Ibid, str. 9.

¹⁵ Ibid, str. 3.

¹⁶ Ibid, str. 43.

¹⁷ Ibid, str. 41.

I

LOKALNI I REGIONALNI PLANOVI UPRAVLJANJA OTPADOM (NORMATIVNI OKVIR)

1. Pitanje mesta i uloge lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom treba sagledavati u kontekstu širih ciljeva nacionalne politike u oblasti životne sredine i upravljanja otpadom, kao i rešenja koja su sadržana u postojećim zakonskim propisima. Brojne norme sadžane u Zakonu o upravljanju otpadom neposredno se odnose na lokalne i regionalne planove upravljanja otpadom.

2. Najpre, mesto i ulogu lokalnih planova upravljanja otpadom potrebno je posmatrati u kontekstu mesta i uloge drugih „planskih dokumenata“ pod čime se, prema odredbama člana 9, podrazumevaju: 1) strategija upravljanja otpadom (Strategija); 2) nacionalni planovi za pojedinačne tokove otpada; 3) regionalni plan upravljanja otpadom; 4) plan upravljanja otpadom u postrojenju za koje se izdaje integrisana dozvola; 5) radni plan postrojenja za upravljanje otpadom.

3. Obaveza izrade lokalnih planova upravljanja otpadom propisana je u članu 13. Zakona o upravljanju otpadom u kome se kaže: „Skupština jedinice lokalne samouprave donosi lokalni plan upravljanja otpadom kojim definiše ciljeve upravljanja otpadom na svojoj teritoriji u skladu sa Strategijom. Lokalni plan upravljanja otpadom priprema služba jedinice lokalne samouprave nadležna za poslove upravljanja otpadom u saradnji sa drugim organima nadležnim za poslove privrede, finansija, zaštite životne sredine, urbanizma, 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.“

4. Ostale obaveze jedinica lokalne samouprave u vezi sa upravljanjem otpadom (kao „subjekta nadležnog za upravljanje otpadom“) propisane su odredbama Zakona o upravljanju otpadom. One obuhvataju, pored „donošenja lokalnog plana upravljanja otpadom“, odnosno „obezbeđenje uslova i staranje o njegovom sprovođenju“, i uređenje, obezbeđenje, organizovanje i sprovođenje upravljanja komunalnim, odnosno inertnim i neopasnim otpadom (u skladu sa zakonom), uređivanje postupka naplate usluga u oblasti upravljanja komunalnim, odnosno inertnim i neopasnim otpadom (u skladu sa zakonom); izdavanje dozvola, odobrenja i drugih akata (u skladu sa ovim zakonom), vođenje evidencije i dostavljanje podataka ministarstvu; davanje mišljenja u postupku izdavanja dozvola a na zahtev ministarstva ili nadležnog organa autonomne pokrajine (u skladu sa ovim zakonom), vršenje nadzora i kontrole mera postupanja sa otpadom (u skladu sa ovim zakonom), itd. Osim toga, jedinica lokalne samouprave svojim aktom određuje organe i službe nadležne za obavljanje ovih poslova.

5. Aktivnosti u vezi sa „regionalnim planom upravljanja otpadom“ propisane su članom 12. Zakona na sledeći način: „Skupštine dve ili više jedinica lokalne samouprave na čijim teritorijama ukupno živi najmanje 200.000 stanovnika donose, po pribavljenoj saglasnosti ministarstva, a za teritoriju autonomne pokrajine nadležnog organa autonomne pokrajine, regionalni plan upravljanja otpadom, kojim se definišu zajednički ciljevi u upravljanju otpadom

u skladu sa Strategijom.“¹⁸ Upravljanje otpadom na teritoriji dve ili više jedinica lokalne samouprave, koje su obuhvaćene regionalnim planom upravljanja otpadom, vrši se u skladu sa regionalnim i lokalnim planom upravljanja otpadom. Prema odredbama člana 21, zajedničko upravljanje otpadom jedinica lokalne samouprave obezbeđuju i sprovode dve ili više jedinica lokalne samouprave „pod uslovima i na način utvrđen zakonom, Strategijom i sporazumom skupština jedinica lokalne samouprave.“ Istovremeno je propisano i to šta se „naročito uređuje“ sporazumom skupština jedinica lokalne samouprave.¹⁹

6. Period važenja i obavezna sadržina lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom propisani su članom 14. Zakona. Ovi planovi se donose za period od 10 godina, „a ponovo se razmatraju svakih pet godina, i po potrebi revidiraju i donose za narednih 10 godina.“

7. Propisan je isti obavezan sadržaj lokalnih i regionalnih planova. Planovi sadrže sledeće: 1) očekivane vrste, količine i poreklo ukupnog otpada na teritoriji; 2) očekivane vrste, količine i poreklo otpada koji će biti iskorišćen ili odložen u okviru teritorije obuhvaćene planom; 3) očekivane vrste, količine i poreklo otpada koji će se prihvatiti iz drugih jedinica lokalne samouprave; 4) očekivane vrste, količine i poreklo otpada koji će se otpremiti u druge jedinice lokalne samouprave; 5) ciljeve koje treba ostvariti u pogledu ponovne upotrebe i reciklaže otpada u oblasti koja je obuhvaćena planom; 6) program sakupljanja otpada iz domaćinstava; 7) program sakupljanja opasnog otpada iz domaćinstava; 8) program sakupljanja komercijalnog otpada; 9) program upravljanja industrijskim otpadom; 10) predloge za ponovnu upotrebu i reciklažu komponenata komunalnog otpada; 11) program smanjenja količina biorazgradivog i ambalažnog otpada u komunalnom otpadu; 12) program razvijanja javne svesti o upravljanju otpadom; 13) lokaciju postrojenja za sakupljanje otpada, tretman i odlaganje otpada, uključujući podatke o urbanističko-tehničkim uslovima; 14) mere za sprečavanje kretanja otpada koji nije obuhvaćen planom i mere za postupanje sa otpadom koji nastaje u vanrednim situacijama; 15) mere sanacije neuređenih deponija; 16) nadzor i praćenje planiranih aktivnosti i mera; 17) procenu troškova i izvore finansiranja za planirane aktivnosti; 18) mogućnosti saradnje između dve ili više jedinica lokalne samouprave; 19) rokove za izvršenje planiranih mera i aktivnosti; 20) druge podatke, ciljeve i mere od značaja za efikasno upravljanje otpadom.

8. Sprovođenje regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom, kao i izgradnja postrojenja za skladištenje, tretman i odlaganje otpada iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave finansira se iz namenskih sredstava budžeta jedinica lokalne samouprave, kredita, donacija i sredstava pravnih i fizičkih lica koja upravljaju otpadom, naknada i drugih izvora finansiranja, u skladu sa zakonom (član 80. st. 3).

¹⁸ Osim toga, „regionalni plan upravljanja otpadom može se doneti i za teritorije opština na kojima živi manje od 200.000 stanovnika po prethodno izrađenoj studiji opravdanosti za donošenje regionalnog plana na koju saglasnost daje ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine. Postupak izrade i donošenja regionalnog plana iz st. 1. i 2. ovog člana uređuje se sporazumom skupština jedinica lokalne samouprave, u skladu sa zakonom.“

¹⁹ U slučaju da dve ili više jedinica lokalne samouprave ne obezbede i ne sprovode upravljanje otpadom pod uslovima i na način utvrđen u stavu 1. ovog člana, odluku o zajedničkom obezbeđivanju i sprovođenju upravljanja otpadom na teritoriji tih jedinica lokalnih samouprava, na predlog ministarstva, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine, donosi Vlada.

9. Neposredna veza za nacionalnim planovima upravljanja otpadom definisana je na opšti način kroz obavezu da lokalni i regionalni planovi „moraju da budu usaglašeni sa nacionalnim planovima“ (član 14. st. 3).

10. *Plan upravljanja otpadom u postrojenjima za koje se izdaje integrisana dozvola* izdaje se u skladu sa odredbama člana 15. Zakona i sadrži naročito: 1) dokumentaciju o otpadu koji nastaje u procesu rada postrojenja, kao i o otpadu čije iskorišćenje vrši operater tog postrojenja ili čije odlaganje vrši operater (vrste, sastav i količine otpada); 2) mere koje se preduzimaju u cilju smanjenja proizvodnje otpada, posebno opasnog otpada; 3) postupke i načine razdvajanja različitih vrsta otpada, posebno opasnog i otpada koji će se ponovo koristiti, radi smanjenja količine otpada za odlaganje; 4) način skladištenja, tretmana i odlaganja otpada; 5) mere zaštite od požara i eksplozija; 6) mere zaštite životne sredine i zdravlja ljudi.

11. Za sva postrojenja čija je delatnost upravljanje otpadom i za koja se izdaje integrisana dozvola ili dozvola za upravljanje otpadom, priprema se i donosi *radni plan postrojenja za upravljanje otpadom* (član 16). Ovaj radni plan obavezno sadrži sledeće elemente: 1) opis lokacije i identifikaciju izvora rizika (operacije upravljanja otpadom, dozvoljene vrste otpada, radno vreme); 2) opremanje postrojenja radi sprečavanja i kontrole zagađenja životne sredine i ugrožavanja zdravlja ljudi (prihvatni i drenažni sistem za otpadne vode, sistem za prečišćavanje otpadnih voda, sistem za prečišćavanje gasova iz postrojenja); 3) infrastrukturu lokacije (obezbeđenje lokacije, ograda, kontrola sakupljača); 4) rad u postrojenju (kontrola muljeva i ostataka, potencijalno procurivanje i zagađivanje životne sredine, zaštita od požara, prijem otpada i procedure za kontrolu, uzrokovanje i ispitivanje otpada, sistemi za merenje količine otpada, skladištenje opasnog otpada, proces tretmana opasnog otpada - postrojenje, oprema i postupci, uključujući sisteme za istovar i razastiranje otpada, dnevno pokrivanje i pokrivanje po potrebi na lokaciji deponije); 5) kontrolu zagađenja, monitoring i izveštavanje (monitoring i izveštavanje o: sastavu otpada, emisijama gasova, kvalitetu otpadnih voda, odnosno sastavu procednih voda, kvalitetu podzemnih voda, kvalitetu površinskih voda, kvalitetu zemljišta, meteorološkim uslovima); 6) upravljanje i monitoring uslova u postrojenju, odnosno na deponiji (kontrola, monitoring i izveštavanje o suspendovanim česticama, kontrola neprijatnih mirisa, kontrola i monitoring buke, kontrola štetočina i ptica, kontrola raznošenja smeća); 7) dokumentaciju o lokaciji (raspoloživost dokumenata, evidencija opasnog otpada).

II

LOKALNI I REGIONALNI PLANOWI UPRAVLJANJA OTPADOM (STANJE I PROBLEMI U PRAKSI)

1. Procenjuje se da je u Srbiji od 2008. godine do danas učinjen značajan napredak. Uvođenje obaveze izrade lokalnih i regionalnih planova predstavlja značajan napredak na planu približavanja EU. Skoro sve opštine su izradile ili su u postupku izrade ili usvajanja lokalnog i regionalnog plana upravljanja otpadom.²⁰ Jedan od veoma dobrih instrumenata koji je pokrenuo

²⁰ Međutim, konstatovano je da u Zakonu o upravljanju otpadom, prilikom određivanja rokova za izradu lokalnih planova upravljanja otpadom, nije bila uvažena realnost pre svega u delu procene institucionalnih kapaciteta samog ministarstva, lokalnih samouprava, a naročito Javnih komunalnih preduzeća. To je dovelo do toga da je samo mali broj lokalnih samouprava u predviđenom roku bio usvojio svoje planove.

izradu lokalnih i regionalnih planova kao i njihovo usvajanje, bila je odluka Fonda za zaštitu životne sredine, koji je uslovio dodelu sredstava iz fonda izrađenim i usvojenim lokalnim i regionalnim planom.

2. U izradi planova i programa vodi se računa o tome da svi planovi upravljanja otpadom moraju da uključe glavne zahteve propisane odgovarajućim propisima EU iz oblasti upravljanja otpadom. Dva ključna zahteva su da se otpad ne može deponovati a da prvo nije tretiran a drugi zahtev je da se količina biorazgradivog otpada mora smanjiti u narednom periodu u odnosu na količinu koja je deponovana 1995.²¹ Treba napomenuti da veći broj zemlja EU nije uspeo da ispuni zahteve EU direktiva u pogledu smanjenja deponovanja biorazgradljivog otpada na deponijama.²² Pored toga, raspoloživi podaci pokazuju da u državama članicama EU, još uvek, veliki deo otpada odlazi na deponije.²³

3. Gore navedeni zahtevi su inkorporirani u uvodnim delovima svih planova u Srbiji. Pri tom treba imati u vidu da je Ministarstvo propisalo ciljeve za smanjenje biorazgradljivog otpada koji se deponuje u sklopu Uredbe o odlaganju otpada na deponije ("Službeni glasnik RS", br. 92/2010), dok će konačni biti usvojeni nakon pregovora sa EU o pristupanju.

²¹ Ciljevi EU u ovoj oblasti su propisani članom 5. Direktive 1999/31/EC o deponijama čiji stav 2. tačka a. glasi: „u roku od najviše pet godina od datuma utvrđenog članom 18. (1), biorazgradivi komunalni otpad koji odlazi na deponije mora se smanjiti na 75% od ukupnog iznosa (po težini) biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1995.g. ili zadnjoj godini pre 1995.g. za koju su dostupni standardizovani Eurostat podaci.” Direktivom je ostavljena mogućnost da se ovaj period produži za 4 godine za one države članice “koje u 1995.g. ili zadnjoj godini pre 1995.g. za koju su dostupni Eurostat podaci, odlažu više od 50% svog sakupljenog komunalnog otpada na deponije.“ To znači da je prvi obavezujući period do 2006. godine produžen (za određene države) do 2010. godine. U daljoj dinamici smanjivanja biorazgradivog komunalnog otpada koji odlazi na deponije propisano je da su države članice obavezne da smanje ove količine u 2009. godini (odnosno 2013) na 50% a do 2016. godine (odnosno, 2020) na 35%.

²² Razlike u ukupnim količinama komunalnog otpada koje se „odlažu na zemlju ili u zemlju“ između država članica EU su ogromne. Tako, na primer, ti podaci za 2009. godinu su iznosili (kg/per capita): Bugarska 451, Mađarska 320, Rumunija 304 (procena), Slovenija 308, Italija 266 (procena Eurostata), Francuska 173 (procena Eurostata), Belgija 25, Švedska 7, Austrija 4, Holandija 4, Nemačka 2, itd. <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> Za šire videti i: *Diverting waste from landfill, Effectiveness of waste-management policies in the European Union*, EEA Report, No. 7/2009. Copenhagen, 2009.

²³ Za šire o stanju sprovođenja Direktive Saveta 99/31/EC o deponijama videti: Report on implementation of the Landfill Directive in the 15 member states of the European Union, October 2005. (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/report_a2.pdf). Radi ilustracije sličnosti problema ovde ukazujemo na to da su osnovni problemi u EU-10 (države koje su 2004. godine postale članice EU) u ovoj oblasti sledeći: nizak nivo značaja koji se pridaje upravljanju otpadom i nedostatak administrativnih kapaciteta, visoko učešće odlaganja na deponije u upravljanju otpadom i nerazumevanje hijerarhije upravljanja otpadom, visok nivo biorazgradivog otpada u otpadu koji se odlaže, ograničena obuhvaćenost javnim sistemom sakupljanja otpada u ruralnim područjima, ograničeno odvajanje na izvoru, neefikasna primena principa zagađivač-plaća, veliki broj malih i tehnički neopremljenih deponija, postojanje “ilegalnih” deponija i odsustvo mehanizma nadzora i sankcija, nezadovoljavajuća primena Odluke o kriterijumima za prijem, nezadovoljavajuća primena principa “tretman pre odlaganja”, predugo zadržavanje opasnog otpada na “privremenim” odlagalištima, itd. Za šire videti: Organisation of awareness-raising events concerning the implementation of Directive 1999/31 EC on the landfill of waste, Bipro, European Commission Brussels, 2007. pp. 15-24. (http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/study/report_landfill.pdf) Videti, takođe, i Organisation of awareness-raising events concerning the application and enforcement of Community legislation on landfills, Bipro, European Commission Brussels, 2008. pp. 15-36. (http://www.bipro.de/waste-events/doc/Final%20Report_Annex_LANDFILL.pdf).

4. U Srbiji se ulažu naponi da se sa divljih deponija pređe na sanitarne deponije.²⁴ Procenjuje se da u Srbiji trenutno ima oko 3.500 divljih deponija,²⁵ ali u obzir se mora uzeti i činjenica da 170 gradskih deponija čiji je kapacitet preko 10.000 kubika ne zadovoljava minimum uslova koji su propisani Pravilnikom o kriterijumima za određivanje lokacije i uređenje deponija otpadnih materija ("Službeni glasnik RS", br. 54/92) i da su u postupku sanacije i postepenog zatvaranja. Na osnovu analize sastava otpada u deset gradova zaključeno je da preko 60% otpada ne može da se reciklira bez tretmana. Postupanje u delu otpada koji se odnosi na ambalažni otpad (33% otpada u Srbiji) je „na dobrom putu” da bude u skladu sa definisanim ciljevima. Pri izradi planova upravljanja, vodi se računa i o posebnim tokovima otpada. Smatra se da je, za određene kategorije otpada, uspostavljen sistem usklađen sa zahtevima iz propisa EU (gume, elektronski otpad). Međutim, za ostatak otpada (65%) su potrebne značajne promene u sistemu, uključujući i operativne troškove. Dakle, procenjuje se da je osnovni problem smanjenje količina biorazgradivog otpada koji može da se ostavlja na deponijama.

5. Što se tiče drugog dela zahteva EU, kojim je propisano da se ne sme odlagati otpad koji nije prethodno tretiran, kontroverznost stanja u Srbiji i daljih perspektiva razvoja može se posmatrati kroz aktuelno stanje i planove daljeg razvoja.²⁶ U Srbiji trenutno ima 10 regionalnih deponija. Strategija upravljanja otpadom i koncept regionalnih deponija se nalazi na prekretnici budući da regionalne deponije nisu zaživele. I dalje je lakše da se odlaže na deponije za koje se ne plaća naknada. Trenutno 13% građana može da odlaže otpad na sanitarne deponije (što predstavlja oko 10% otpada). Užice, Pirot, Mitrovica i Indija počinju sa radom iduće godine, pa će 27% građana, odnosno 22% otpada u Republici Srbiji biti obuhvaćeno odlaganjem na deponije. Predviđeno je da će u Beogradu otpad ići na mehaničko-biološki tretman ali posle deponije.²⁷ Slična odluka je doneta i u Novom Sadu. Ovde se postavlja pitanje operativnih troškova i mogućnosti zadovoljavanja standarda EU. Procenjeno je da se može dogoditi da 2024. godine u Srbiji budu izgrađene sve predviđene deponije ali izlazak iz sistema deponija neće moći da se uradi u prihvatljivom vremenskom periodu.

6. U pogledu propisanog obaveznog sadržaja lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom konstatovano je da činjenica da je propisan isti sadržaj i za lokalni i za regionalni plan izaziva određene nedoumice (npr. Pančevo, Opovo). U praksi se ta razlika nastoji ustanoviti kroz definisane aktivnosti, odnosno kroz nastojanje da se u regionalnim planovima više akcenta stavlja na investicione i operativne troškove regionalnih deponija. U vezi sa ovim su i problemi koji se tiču redsoleda usvajanja lokalnih, odnosno regionalnih planova. Od regionalnih planova

²⁴ Ovde treba imati u vidu da je Nacionalnom strategijom za aproksimaciju predviđeno da se do 2024. godine ostvari potpuno usaglašavanje sa propisima EU (Za potpuno usaglašen sistem upravljanja komunalnim otpadom koji integriše Direktive o deponijama, ambalaži, električnom i elektronskom otpadu i baterijama).

²⁵ Ukazano je da će potpuno precizni podaci biti kasnije utvrđeni. Za šire o aktivnostima u okviru akcije „Očistimo Srbiju“ videti: <http://www.ekoplan.gov.rs/src/Ocistimo-Srbiju-60-p1-list.htm>

²⁶ Ukazano je na stanje i iskustvo u nekim državama EU i vezu između nivoa razvijenosti (merenog GDP) i vremena potrebnog za ostvarivanje ciljeva iz propisa EU. Posebno je naglašen uspeh Holandije i Nemačke koje su za dvadesetak godina uspele da obezbede uslove za prelazak sa sistema deponija na druge vidove upravljanja otpadom. Imajući u ovo u vidu procenjuje se da su definisani ciljevi Republike Srbije iz Nacionalne strategije za aproksimaciju u oblasti životne sredine „optimistički” formulisani.

²⁷ Za šire o rešenjima koje sadrži „Lokalni plan upravljanja otpadom grada Beograda 2001-2010“ videti: <http://www.beograd.rs/cms/view.php?id=1462700>.

se očekuje da, između ostalog, daju smernice za izradu lokalnih planova.²⁸ Ovde treba imati u vidu da je konstatovano da je zakonski okvir i strateški pristup jasno definisao da lokalni planovi upravljanja otpadom treba da se baziraju i naslanjaju na regionalni koncept upravljanja otpadom. Problem se pojavio i zbog insistiranja na roku za izradu lokalnih planova iako Regionalni plan prethodno nije bio urađen.

7. U diskusiji je posebno naglašeno pitanje značaja i uloge organizacija civilnog društva (OCD). Procenjuje se da je uloga nevladinog sektora u izradi lokalnih i regionalnih planova do sada bila simbolična i to kroz javne rasprave, odnosno prezentacije već urađenih planova.²⁹ U vezi sa tim ukazano je na potrebu preduzimanja mera radi jačanja kapaciteta OCD.

8. Naglašeno je pitanje minimiziranja značaja lokalnih i regionalnih planova kao strateških dokumenata i izražena bojazan da strateški dokumenti u Srbiji nemaju karakter dugoročnih „strateških” dokumenata.³⁰ Na osnovu Zakona o upravljanju otpadom period važenja usvojenih lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom je 10 godina. Međutim, postavlja se pitanje koliko takvi planovi mogu biti realni u smislu svojih postavljenih ciljeva i planiranih aktivnosti s obzirom na česte promene političkih okolnosti kao i na činjenicu da su zakoni i podzakonska dokumenta vezana za ovu oblast podložna čestim izmenama i dopunama.

9. Postavljeno je pitanje uloge lokalnih planova tamo gde su već izgrađene komercijalne deponije. Ukazano je na pojavu da se u nekim slučajevima lokalni plan upravljanja otpadom pretvara u radni plan postrojenja, jer je opština ugovorom o poveravanju poslova već regulisala aktivnosti preduzeća. Zbog toga se planom samo formalno potvrđuje ono što je ugovorom već definisano.

10. Jedan od glavnih pokretača održivog i pravilnog upravljanja otpadom je obezbeđivanje dovoljno sredstava za operativne troškove koji se finansiraju od građana koji su korisnici usluga upravljanja otpadom. Cene u Evropi variraju ali su znatno veće od cena za komunalne usluge u Srbiji. U izradi planova i određivanju tehnologija i tretmana potrebno je analizirati mogućnost građana da plate za te usluge. Ako su cene komunalnih usluga otpada u EU preko 150 Evra (po kući za godinu dana), i ako se poredi sa tretmanom otpada, koji su najsavremeniji, isto poređenje i analize se moraju uraditi u planovima i odrediti objektivne mogućnosti tretmana otpada na osnovu platežne moći naših građana. Trenutne cene su: A. Najniža cena komunalnih usluga (sakupljanje otpada): 0 din u opštini Žabalj; 2,0 - 2,2 din/m² stambenog prostora u opštinama Boljevac, Titel i Majdanpek; 55 – 62 din/članu domaćinstva u opštinama Sečanj i Srbobran; 146,2 din/domaćinstvu u opštini Bački Petrovac; B. Najviša cena komunalnih usluga

²⁸ Postoje značajne razlike između opština – u pogledu opštih karakteristika i stanja životne sredine i upravljanja otpadom (npr. Žabalj, Novi Sad), koji su značajni za izradu i sprovođenje lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom, zbog čega je teško napraviti uporedive planove.

²⁹ Nvladin sektor u manjim gradovima ali i gradovima tipa Zrenjanina ili Novog Sada je najvećim delom uključen u pojedinačne projekte reciklaže i to najčešće u obdaništima i školama. Nema primera učešća u kreiranju odluka koje su od velike važnosti za sistem upravljanja otpadom na lokalnom ili regionalnom nivou.

³⁰ Izražen je generalan stav da se strateškim dokumentima u Srbiji ne pridaje dugoročan karakter (t.j. „ne važe više od šest meseci“, odnosno „godinu dana“), uz podsećanje na primere sudbine lokalnih akcionih planova u oblasti životne sredine (LEAP).

(sakupljanje otpada): 7,4 din/m² stambenog prostora u opštinama Jagodina i Čuprija; 105 din/članu domaćinstva u opštini Kovačica; 225 din/domaćinstvu u opštini Vrbas.

11. Ocenjeno je da posebnu pažnju zaslužuje pitanje mesta i uloge javnih komunalnih preduzeća. Neke od karakteristika postojećeg stanja su monopol javnih komunalnih preduzeća i njihova zavisnost od stanja političkih odnosa u organima vlasti.³¹ „Monopol JKP komunalnih preduzeća koja trenutno plaćaju deponovanje 0 dinara, a koja imaju monopol i koja žele da ove dve stvari zadrže, često dovodi do opstrukcije bilo kakvih novih rešenja i razmatranje plana samo kao informativno-stručnog teksta, nikako kao obavezujućeg plana aktivnosti. Planovima se pristupa kao dokumentu koji je potrebno imati da bi se ispunila zakonska obaveza i ništa više.“³²

12. Jedan od ozbiljnih problema pri izradi planova predstavlja dostupnost podataka o količinama i vrstama posebnih tokova otpada kao i opasnog otpada u opštinama. Nema preciznih podataka o količinama otpada, a ukoliko i postoje kompanije koje imaju mogućnost pružanja ovakvih podataka, iz određenih razloga ih ne predaju organima koji su nadležni za izradu planova. U diskusiji je ocenjeno da je nemogućnost obezbeđivanja odgovarajućih podataka i informacija u postupku izrade planova jedna od zajedničkih karakteristika aktuelnog stanja koja je (racionalno) teško objašnjiva.³³ Zbog nepostojanja prakse merenja količina i morfološkog sastava komunalnog otpada od strane komunalnih preduzeća nisu postojale kvalitetne polazne informacije za izradu kvalitetnih projekcija.³⁴ Ovaj nedostatak može da ima izuzetno negativne posledice u slučaju dimenzionisanja potrebnih kapaciteta na osnovu ovakvih podataka. To se pre svega odnosi na količine reciklabilnog materijala koji se nalaze u komunalnom otpadu.

13. Jedan od glavnih ciljeva regionalnog plana je analiza i predlog akcija za formiranje regionalnog preduzeća koje treba da upravlja regionalnom deponijom. Ocenjeno je da nema jasnog zakonskog osnova kojim se reguliše oblast osnivanja regionalnog javnog preduzeća.

14. Javno-privatno partnerstvo (PPP) i privatizacija nisu precizno regulisani kada je u pitanju oblast javnih komunalnih preduzeća. Zbog ove okolnosti postoje određeni problemi u izradi i sprovođenju lokalnih i regionalnih planova.³⁵

³¹ Na sastanku je konstatovano odsustvo predstavnika javnih komunalnih preduzeća i predstavnika relevantnih državnih organa.

³² G. Vujić, Upravljanje otpadom i problem u vezi sa izradom i sprovođenjem lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom”, (uvodno izlaganje na 1. Sastanku nacionalnog konventa o EU), http://www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/reciklarnica/rad_goran_vujic.pdf, str. 7.

³³ U raspravi o mogućim razlozima ove pojave spomenuta su objašenja koja upućuju na nasleđen „komunistički“ način razmišljanja kao jedan od razloga. Takođe, ukazano je na moguću bojazan, jednog dela subjekata koji imaju podatke da ih obelodane, zbog sumnje u moguću (zlo)upotrebu podataka u druge svrhe (obračun poreza, naknada, itd).

³⁴ U vezi sa ovim naglašen je značaj podataka koje prikuplja Agencija za zaštitu životne sredine i koji će, od naredne godine, biti upotrebljivi i za potrebe izrade planova.

³⁵ Predlog zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (isto kao i Predlog zakona o komunalnim delatnostima) nalaze se u skupštinskoj proceduri. <http://www.parlament.gov.rs/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D0%B8.46.html>.

15. Konstatovano je da sredstva za realizaciju aktivnosti definisanih lokalnim i regionalnim planovima nisu obezbeđena što predstavlja veliku nepoznanicu kod računanja stopa rentabilnosti kao i ostalih ekonomskih parametara. Ovo stoga jer nije poznato da li će investicioni troškovi biti obezbeđeni kao grantovi, povoljni krediti ili krediti kod poslovnih banaka.

16. Ukazano je na značajnu ulogu inspekcije u postupku iniciranja izrade planova. Međutim, nema provere usvojenih aktivnosti i nema provere usaglašenosti planskih aktivnosti sa strateškim opredeljenjima u oblasti otpada.³⁶

17. U diskusiji je snažno naglašeno pitanje uticaja stanja političkih odnosa u jedinicama lokalne samouprave na postupak izrade i sprovođenja lokalnih i regionalnih planova. Zbog izuzetno naglašene političke nestabilnosti na lokalnom nivou javlja se nestabilnost i neodrživost u sastavu radnog tela, što bitno utiče na kontinuitet u izradi samog dokumenta, odnosno plana. Takođe, „politički faktor” ima presudnu ulogu u izboru strateškog partnera za upravljanje komunalnim otpadom.

18. Jedinice lokalne samouprave nemaju dovoljno finansijskih i institucionalnih kapaciteta kako bi obezbedile uslove i adekvatan i posvećen kadar koji će preuzeti kompletnu odgovornost na poslovima upravljanja otpadom na lokalnom nivou.

19. Ocenjeno je da pitanje odgovornosti za sprovođenje lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom nije dosledno definisano relevantnim propisima.³⁷

20. U diskusiji je posebno naglašen značaj i potreba unapređivanja postojećeg sistema obrazovanja u oblasti životne sredine. Složenost disciplina koje se izučavaju, a odnose se na oblast životne sredine, proizilazi značajnim delom iz činjenice da one zahtevaju multidisciplinarn pristup i prethodna znanja iz različitih drugih oblasti (npr. „ekološko pravo”). Ovo naročito kada je u pitanju univerzitetsko obrazovanje i potreba uvođenja odgovarajućih predmeta iz oblasti životne sredine kao obaveznih predmeta.

³⁶ Odredbama člana 86. Zakona o upravljanju otpadom predviđeno je da je inspektor ovlašćen da u vršenju poslova iz člana 85. ovog zakona, između ostalog, „1) naredi sprovođenje plana upravljanja otpadom i njegovo ažuriranje; 1a) naredi zajedničko obezbeđivanje i sprovođenje upravljanja otpadom na teritoriji jedinica lokalne samouprave.“

³⁷ Interesantno je da Zakon o upravljanju otpadom sankcioniše kao privredni prestup sledeće: 1) ukoliko se „obavljaju poslovi bez plana upravljanja otpadom ili se ne vrši njegovo ažuriranje u propisanom roku (član 15. st. 1. do 3)“; odnosno ukoliko se „2) obavljaju poslovi upravljanja otpadom bez radnog plana postrojenja za upravljanje otpadom ili se ne vrši njegovo ažuriranje u propisanom roku (član 16)“ (član 88. st. 1. t. 1 i 2). Osim toga, kao prekršaj odgovornog lica u organu državne uprave, odgovornog lica u jedinici lokalne samouprave, imaocu javnih ovlašćenja, odnosno ovlašćenom pravnom licu, članom 92. propisano je, između ostalog, sledeće: ako „1) ne donese plan upravljanja otpadom (član 20. stav 1. tačka 1); 1a) ne obezbedi i ne sprovodi upravljanje otpadom na teritoriji jedinica lokalne samouprave pod uslovima i na način utvrđenim zakonom, Strategijom i sporazumom skupština jedinica lokalne samouprave (član 21. stav 1).“ Dakle, zakonodavac je sankcionisao ponašanje suprotno članu 20. stav 1. tačka 1: u delu koji se odnosi na donošenje lokalnog plana upravljanja otpadom (novčana kazna od 25 000 do 50 000 dinara). Međutim, nije potpuno jasno zašto je iz odredbe člana 92. st. 1. t. 1. izostao i drugi deo člana 20. stav 1. tačka 1: koji se odnosi na obaveze vezane za „obezbeđenje uslova i staranje o njegovom sprovođenju“. Podsećamo da se član 21. stav 1. (gde je to obezbeđeno) odnosi na „zajedničko upravljanje otpadom jedinica lokalne samouprave“.

III PLANOVI UPRAVLJANJA OTPADOM PROIZVOĐAČA OTPADA

1. Na osnovu Zakona o upravljanju otpadom, u Republici Srbiji je u poslednje dve godine urađen veliki broj lokalnih planova upravljanja otpadom kao i planova upravljanja otpadom proizvođača otpada. Prilikom izrade planova upravljanja otpadom za proizvođače otpada, ali i lokalnih planova upravljanja otpadom, uočeni su određeni problemi koji su doveli do raskoraka ovih planova, kao i nedostatak saradnje na relaciji proizvođači otpada - lokalna samouprava u oblasti upravljanja otpadom.

2. Najčešći problemi sa kojima se suočavaju proizvođači otpada prilikom izrade plana upravljanja otpadom je određivanje odgovornog lica i jasno definisanje njegovog opisa posla i odgovornosti. Ovome treba dodati i problem obezbeđivanja novčanih sredstava za izradu izveštaja o ispitivanju otpada i pitanja za koje vrste otpada raditi karakterizaciju, kada je definisano zakonom da se „karakterizacija otpada vrši samo za opasan otpad i otpad koji prema poreklu, sastavu i karakteristikama može biti opasan otpad, osim otpada iz domaćinstva.“

3. Prilikom izrade Plana upravljanja otpadom za farme životinja i preduzeća koja se bave proizvodnjom ili distribucijom farmaceutskih proizvoda postoji problem tumačenja zakona u delu koji se odnosi na upravljanje farmaceutskim otpadom. Prilikom analize propisa koji definišu pojmove i načine upravljanja ovim otpadom (Zakon o veterinarstvu, „Službeni glasnik, RS“, br. 91/05 i 30/10, Zakon o upravljanju otpadom, „Službeni glasnik RS“, br. 36/09), Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadom, „Službeni glasnik, RS“, br.78/10) može se zaključiti da se oni odnose na upravljanje otpadom u humanoj medicini zbog čega se postavlja pitanje na koji način upravljati farmaceutskim otpadom koji nastaje u veterinarskoj medicini.

4. Nakon što proizvođač otpada uradi plan upravljanja otpadom u skladu sa zakonom nastaju problemi kada hoće da obezbedi načelo hijerarhije upravljanja otpadom. U vezi sa ovim postavljaju se pitanja: -Kome predati otpad na ponovnu upotrebu, odnosno ponovno korišćenje proizvoda za istu ili drugu namenu?; -Kome predati na kompostiranje otpad kao što su čajevi, namirnice sa isteklim rokom i sl.?; -Da li je lokalna samouprava dužna da obezbedi uslove za upravljanje posebnim tokovima otpada i iz industrije sa njene teritorije?

5. Prilikom izrade lokalnog plana upravljanja otpadom potrebno je obezbediti podatke o količinama, vrsti i sastavu otpada koji se generiše u okviru privrednih delatnosti (preduzeća, privredna društva, preduzetnici) na teritoriji jedne lokalne samouprave kako bi se izradio program sakupljanja komercijalnog i upravljanja industrijskim otpadom, što u praksi predstavlja veliki problem. Da bi se dobili relevantni podaci o komercijalnom i industrijskom otpadu potrebna je saradnja ili učešće u radnoj grupi za izradu lokalnog plana predstavnika privrede koji će dostaviti tačne podatke o vrsti, sastavu i količini otpada koji proizvode.

Međutim, zainteresovanost privrednog sektora za učešće u izradi lokalnog plana upravljanja otpadom je mala i veoma često se ne odazivaju na pozive lokalne samouprave, a upitnike o količinama i vrsti otpada koje dobiju da popune za potrebe izrade plana predaju sa netačnim podacima (umanjenim vrednostima iz nepoznatih razloga). Dakle, postavlja se pitanje pouzdanosti podataka i načina ili mogućnostima provere dostavljenih podataka, jer lokalni inspektori za zaštitu životne sredine kontrolišu samo upravljanje neopasnim i inertnim otpadom

tako da ne mogu naložiti dostavljanje ili izvršiti proveru podataka svih tokova otpada (i opasnog) koji nije u njihovoj nadležnosti a koji takođe treba uzeti u obzir pri izradi programa upravljanja industrijskim otpadom.

6. Problemi vezani za mobilna postrojenja za koja se izdaje dozvola, a čije značenje Zakon o upravljanju otpadom definiše na sledeći način: mobilno postrojenje za upravljanje otpadom jeste postrojenje za iskorišćenje ili tretman otpada na lokaciji na kojoj otpad nastaje, koje se zadržava u vremenski ograničenom roku na jednoj lokaciji i koje je takve konstrukcije da nije vezano za podlogu ili objekat i može se premeštati od lokacije do lokacije (Član 5. t. 14). S obzirom da ovakvo određenje nije dovoljno precizno bilo je problema u tumačenju za koja se mobilna postrojenja izdaje dozvola, koja je dokumentacija potrebna za studiju procene uticaja na životnu sredinu, da li je potrebna lokacijska dozvola i odobrenja i saglasnosti drugih nadležnih organa, izdatih u skladu sa zakonom, itd.³⁸

IV UPRAVLJANJE OPASNIM OTPADOM I UČEŠĆE JAVNOSTI

1. Upravljanje opasnim otpadom u Srbiji predstavlja ozbiljan problem, a njegovo rešavanje zahteva integrisan pristup svih subjekata sistema zaštite životne sredine. Jedan od najvećih problema je što Srbija nema postrojenja za skladištenje, fizičko-hemijski tretman, insineraciju ili drugi oblik termalne destrukcije ili odlaganje opasnog otpada. Postoje postrojenja za tretman pojedinih vrsta posebnih tokova otpada, kao što su akumulatori, elektronski otpad, otpadna ulja i sl.

2. Iako postoji osnovni institucionalni i zakonodavni okvir za upravljanje opasnim otpadom, problem leži u nemogućnosti praktične realizacije projekta izgradnje postrojenja za tretman otpada, za šta postoji nekoliko razloga.³⁹

3. Opasan otpad se najčešće privremeno odlaže u krugu samog preduzeća gde je i proizveden, veoma često na neadekvatan način. Takvo postupanje sa opasnim otpadom predstavlja visok rizik po zdravlje ljudi i životnu sredinu, a negativne posledice mogu biti veoma velike, u zavisnosti od vrste i količine odloženog otpada.

4. Izvoz opasnog otpada na tretman/odlaganje je poslednjih deset godina bilo najčešće legalno rešenje koje je primenjivano. Ovakva rešenja iziskuju visoke troškove i predstavljaju značajno opterećenje za industriju.

³⁸ Član 64. Zakona o upravljanju otpadom, propisuje obavezu operatera da pribavi odobrenje za lokaciju "...Dozvola za mobilno postrojenje za tretman otpada sadrži i obavezu operatera da o svakoj promeni lokacije obavesti ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine i dostavi odobrenje za lokaciju." Međutim, ako se u mobilnom postrojenju odvija tretman opasnog otpada, nadležnost je ministarstva i odnosi se na teritoriju Republike pa nakon dobijanja dozvole, odobrenje za lokaciju koje je potrebno da izda jedinica lokalne samouprave, nije moguće jer članom 60. nije predviđena njena nadležnost. Predlaže se da se navedeni tekst člana 64. stav 4. Zakona o upravljanju otpadom izmeni i da glasi: Obavezuje se operater da o svakoj lokaciji na kojoj se odvija aktivnost mobilnog postrojenja obavesti nadležno ministarstvo, odnosno nadležni organ autonomne pokrajine i jedinicu lokalne samouprave, odnosno Grada na čijoj se teritoriji aktivnost odvija.

³⁹ <http://www.hwmf.rs/sr/Onama.html>.

5. U prethodnih 10 godina bilo je nekoliko pokušaja planiranja i izgradnje postrojenja za tretman opasnog otpada u Srbiji. Inicijative su uglavnom pokretane uz podršku Evropske unije, preko Evropske agencije za rekonstrukciju (CARDS program 2003-2004) ili Delegacije Evropske komisije (IPA program). Navedene inicijative nisu uspele u najvećoj meri zbog protivljenja javnosti. Negativne reakcije javnosti su posledica nedovoljne informisanosti, a često i pogrešnih i netačnih informacija, ali se ne sme zanemariti ni pogrešan pristup ka javnosti od strane nadležnih institucija, kao i uticaji politike, kako na nacionalnom tako i na lokalnom nivou.

6. Odnos političkih partija, pre svega na lokalnom nivou, prema pitanjima opasnog otpada u mnogome zavisi od toga da li određena partija učestvuje u vlasti ili je u opoziciji. Na osnovu dosadašnjih iskustava, moglo bi se reći da političke partije zauzimaju određeni stav iz prevashodno usko političkih razloga, bez dubljeg razmatranja „za“ i „protiv“ predloženog rešenja.

7. Poznata je činjenica da učešće javnosti ima „punu težinu“ kada je javnost informisana, svesna i edukovana, što u Srbiji, po ovom pitanju, nije slučaj. Na osnovu dosadašnjih iskustava vezanih za reakcije građana, u Srbiji se pre može govoriti o nedostatku informacija, nedovoljnoj edukaciji, kao i strahovima od lošeg upravljanja opasnim otpadom, nego o nedostatku opšte svesti o zaštiti životne sredine.

8. Pitanje uloge organizacija civilnog društva zaslužuje posebnu pažnju. OCD koje deluju na nacionalnom nivou, posebno one koje se bave pitanjima životne sredine, nisu se previše uključivale u aktivnosti vezane za opasan otpad. Razlozi za ne uključivanje koje su ove organizacije navodile su najčešće nedostatak informacija, činjenica da ih niko nije pozvao da se uključe u neki od tih procesa i sl. OCD na lokalnom nivou su se uglavnom suprotstavljale bilo kakvoj ideji o opasnom otpadu na teritoriji njihove opštine/grada. Razlozi su uglavnom isti kao i kod građana/pojedinaca i proizilaze iz nedovoljne informisanosti ili nedovoljnog poznavanja materije.

9. Stručna javnost u Srbiji se u većini slučajeva kritički izjašnjavala o predlozima za tretman opasnog otpada. Za razliku od građana, ove kritike su se uglavnom odnosile na pitanje da li je tako nešto potrebno, način na koji je određena lokacija odobrena, da li će se koristiti najbolja moguća tehnička i tehnološka rešenja i slično.

V ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Konstatovano je da su u Srbiji usvojeni (ili su u postupku usvajanja) skoro svi lokalni i regionalni planovi upravljanja otpadom i da je time učinjen napredak u pravcu uvođenja sistema upravljanja otpadom u skladu sa propisima EU.

2. Pitanje karaktera i uloge lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom postavlja se u kontekstu sumnji da bi se ovi planski dokumenti mogli pretvoriti u formalno usvojene

dokumente bez ikakvog značaja za praksu.⁴⁰ U vezi sa tim, snažno je ukazano na potrebu preduzimanja mera radi stvaranja uslova da planovi upravljanja otpadom ne postanu samo deo formalno ispunjenih zakonom propisanih obaveza lokalne samouprave. Preporučuje se nadležnim organima da preduzmu mere radi jačanja podsticajnih mera (ekonomskih instrumenata) i mera kontrole sprovođenja planova.

3. Ukazano je na pitanje (ne)mogućnosti ostvarivanja ciljeva upravljanja otpadom u delu koji se odnosi na procenat otpada koji se odlaže na deponije. U diskusiji je ukazano na to da su ciljevi utvrđeni Strategijom aproksimacije, jednim delom, nerealni i „optimistični” te se predlaže njihovo preispitivanje. Ovo naročito u kontekstu priprema za pregovore o prelaznim rokovima.

4. Procenjuje se da će pitanje operativnih troškova funkcionisanja sistema predstavljati poseban problem. Uz konstatovanje činjenice da je dosadašnja aktivnost Fonda za zaštitu životne sredine u vezi sa lokalnim planovima upravljanja otpadom imala pozitivan učinak, preporučuje se definisanje jasnih i efikasnih ekonomskih instrumenata za potpuno sistemsko ostvarivanje ciljeva u oblasti upravljanja otpadom. Takođe, neophodno je razmotriti pitanje mogućnosti iznalaženja održivih mehanizama njihovog dugoročnog finansiranja.

5. Ocenjeno je da je uticaj stanja odnosa između političkih partija na funkcionisanje pojedinih elemenata sistema upravljanja otpadom na lokalnom nivou jedan od činilaca koji značajno opterećuje mogućnosti za donošenje i sprovođenje lokalnih planova upravljanja otpadom.

6. Stanje kapaciteta lokalne samouprave za donošenje i sprovođenje planova upravljanja otpadom predstavlja jedan od značajnih ograničavajućih činilaca. Potrebno je pažljivo preispitati postojeće i stvarno potrebne kapacitete na lokalnom nivou, u cilju jasnog definisanja akcija i aktivnosti u izradi i implementaciji lokalnih planova upravljanja otpadom.

7. Jačanje uloge i kapaciteta organizacija civilnog društva jedna je od pretpostavki za ostvarivanje ciljeva u oblasti upravljanja otpadom i sprovođenje lokalnih i regionalnih planova. U tom smislu potrebno je preduzimanje određenih aktivnosti na planu jačanja kapaciteta organizacija civilnog društva i stručnog obrazovanja njihovih članova. Kompetentno uključivanje organizacija civilnog društva u aktivnosti u oblasti upravljanja otpadom (i životne sredine u celini) značajno bi doprinelo unapređenju upravljanja otpadom i realizaciji planova upravljanja otpadom.

8. Predlaže se reforma postojećeg sistema obrazovanja s ciljem uvođenja u programe obrazovanja disciplina u okviru kojih se izučavaju sadržaji u oblasti životne sredine i to kao obavezni (a ne samo izborni) predmeti.

⁴⁰ Svest o mestu i ulozi planova upravljanja otpadom u jednom delu lokalnih samouprava nije zadovoljavajuća. Imajući u vidu dosadašnje iskustvo u pristupu pripremi lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom konstatovano je da postoji ozbiljna pretpostavka da jedan značajan broj lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom neće biti primenjivan u praksi.

9. Zbog činjenice da postojećim propisima nisu jasno razgraničeni odnosi između regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom preporučuje se preispitivanje postojećih odredbi kojima se definiše sadržaj regionalnih i lokalnih planova upravljanja otpadom. To podrazumeva preciziranje njihovog međusobnog odnosa, odnosno potrebe da regionalni planovi sadrže i neku vrstu smernica za lokalne planove.

10. Potrebno je obezbediti održive mehanizme za nadgledanje i kontrolu implementacije lokalnih i regionalnih planova, odnosno odgovarajući inspekcijski nadzor koji će obezbediti sprovođenje aktivnosti iz lokalnih planova.

11. Potrebno je izraditi precizne baze podataka koje će se kontinuirano ažurirati, a koje će sadržati informacije o količinama i morfološkom sastavu komunalnog otpada. Na osnovu ovakvih podataka biće moguće precizno dimenzionisati kapacitete i strateški planirati upravljanje otpadom na lokalnom nivou.

12. Predlaže se redefinisavanje mesta i uloge lokalnih planova upravljanja otpadom u odnosu na planove upravljanja otpadom koji su u obavezi da imaju proizvođači otpada na način koji će obezbediti informisanje i aktivnije učešće lokalne samouprave u procesu implementacije planova upravljanja otpadom proizvođača otpada.

13. U pogledu izgradnje postrojenja za tretman opasnog otpada predlaže se hitno preispitivanje aktuelnog stanja naročito sa stanovišta obezbeđivanja uključivanja širokog učešća javnosti. Predlaže se preduzimanje potrebnih aktivnosti koje će dovesti do iznalaženja odgovarajućeg i dugotrajnog rešenja za izgradnju postrojenja kroz: pažljivo planiranje aktivnosti, široke konsultacije na svim nivoima, jaku i koordiniranu informativno – edukativnu kampanju i čvrst i jasan stav nadležnih organa i institucija.

14. Predlaže se raspisivanje konkursa za izbor lokacije za izgradnju postrojenja za tretman opasnog otpada sa programom sistemskih mera unapređenja odnosa sa javnosti i podsticaja razvoja lokalne zajednice.⁴¹ Potrebno je inicirati uspostavljanje nacionalnih podsticajnih mera za izgradnju postrojenja za tretman opasnog otpada, uz jasno definisanje lokacije i povoljnosti koje bi koristila jedinica lokalne samouprave na čijoj teritoriji bi postrojenje bilo izgrađeno. U tom smislu bi, radi blagovremenog i potpunog obaveštavanja javnosti, trebalo koristiti postojeće stručne kapacitete zavoda za javno zdravlje.

⁴¹ Višegodišnja pozitivna praksa izgradnje odnosa sa lokalnom samoupravom u primerima koji su spomenuti u diskusiji (Švedska i Slovenija) potvrđuje da je sistematskim radom i promenom odnosa prema lokalnoj samoupravi moguće doći do odgovarajućeg rešenja.