

RADNA GRUPA

ŽIVOTNA SREDINA

ANALIZE I PREPORUKE

SADRŽAJ

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji 2011/2012 >	5
Spisak članova Radne grupe Životna sredina >	9
Nacionalni konvent o Evropskoj uniji Radna grupa Životna sredina >	15
Upravljanje otpadom i lokalni planovi >	15
I Prvo zasedanje NKEU >	17
A. Upravljanje otpadom: Politika i propisi Republike Srbije na putu ka EU >	17
B. Lokalni i regionalni planovi upravljanja otpadom (normativni okvir) >	22
C. Lokalni i regionalni planovi upravljanja otpadom (stanje i problemi u praksi) >	27
D. Planovi upravljanja otpadom proizvođača otpada >	36
E. Upravljanje opasnim otpadom i učešće javnosti >	39
F. Zaključci i preporuke >	41
II Drugo zasedanje NKEU >	45
A. Normativni okvir i implementacija propisa u oblasti upravljanja otpadom >	45
B. Rezultati istraživanja >	49
C. Zaključci i preporuke >	54

NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI 2011/2012

➤ Nacionalni konvent o Evropskoj uniji u Srbiji (NK EU) je jedinstven projekat koji ima za cilj institucionalizaciju stalnog tela u okviru kojeg će se voditi tematski strukturisana debata između predstavnika državne administracije, političara, nevladinih organizacija, stručnjaka, profesionalnih organizacija i šire javnosti o budućem pristupanju Srbije Evropskoj uniji.

Opšti cilj projekta je jačanje kapaciteta Srbije za proces EU integracije i stvaranje foruma za trajnu i javnu debatu o evropskoj budućnosti Srbije koja bi obuhvatila i regione u Srbiji. Jedan od ciljeva je i podsticanje otvorenog i transparentnog dijaloga između zainteresovanih strana tako što će im se obezbediti ekskluzivne i relevantne informacije od strane stručnjaka iz datih oblasti.

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji deluje po principu partnerstva između državnog sektora, odnosno institucija direktno uključenih u proces pregovaranja i nedržavnog sektora odnosno nevladinih organizacija, političkih partija, akademске javnosti, privrednika, medija i šire javnosti.

U dosadašnjem radu, NK EU je postigao zapažene rezultate, koji su predstavljeni kroz usvojene preporuke, u kontekstu pridruži-

vanja Srbije Evropskoj uniji. Imajući u vidu sve zahtevnije naredne faze na putu Republike Srbije ka članstvu u Evropskoj uniji, NK EU bi, kao i do sada, bio usmeren na praćenje sprovođenja prioriteta koji su jasno definisani u Evropskom partnerstvu i Nacionalnom programu integracije, a čiji je pregled jednom godišnje izlistan u Izveštaju o napretku.

NK EU se sastoji od Predsedništva i radnih grupa. Predsedništvo čine eminentni, visoki zvaničnici i predstavnici nedržavnog sektora.

Radna grupa ima najmanje 40 članova, predstavnika svih zainteresovanih grupa (državnih institucija, nevladinog sektora, profesionalnih udruženja, poslovnog sektora i drugih društvenih grupa) i internog eksperta.

Radna grupa *Životna sredina* je nastavila rad i u ovom ciklusu, definisana je opšta tema – *Upravljanje otpadom i lokalni planovi*. Radna grupa se u ovom ciklusu sastala dva puta, u periodu oktobar 2011 – maj 2012. godine.

Ovog puta, Radna grupa *Životna sredina* je bila sastavni deo šireg projekta, kampanje *Zelena inicijativa*, koja predstavlja mrežu 22 organizacije građanskog društva u Srbiji, čiji je Evropski pokret u Srbiji član. Članice *Zelene inicijative* su u 16 meseci realizovale zajedničke aktivnosti usmerene ka razvoju funkcionalnih mehanizama za podsticanje primarne selekcije otpada na lokalnom i nacionalnom nivou. Jedan segment aktivnosti odnosio se i na poboljšanje kvaliteta i broja usvojenih lokalnih i regionalnih planova za upravljanje otpadom kroz analizu i istraživanje postojećih planova i pravljenja seta preporuka za njihovo unapređenje i podsticanje njihove primene.

Analiza i preporuka predstavljene u ovoj knjizi rezultat su istraživanja i diskusija u kojima su učestvovali svi članovi Radne grupe *Životna sredina*.

Radnu grupu Životna sredina u okviru Nacionalnog konventa o Evropskoj uniji je podržao Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID), partneri na projektu su bili: Institut za održive zajednice (ISC), Balkanski fond za lokalne inicijative, Centar modernih veština, Mladi istraživači Srbije, Grupa 484, Inicijativa za razvoj i saradnju, Centar za razvoj socijalnog preduzetništva, YU-ROM centar, Beogradski fond za političku izuzetnost i mreža 13 ekoloških organizacija Zelena lista Srbije, a sprovođenje projekta pomogla je i Narodna skupština Republike Srbije.

SPISAK ČLANOVA RADNE GRUPE ŽIVOTNA SREDINA

- **Aleksandra Balać**, sekretar, Odbor za zaštitu životne sredine,
Narodna skupština Republike Srbije,
- **Aleksandra Čavoški**, profesorka, Pravni fakultet, Univerzitet
Union,
- **Ana Nedeljković**, rukovodilac Grupe za održivi razvoj, Kabinet
potpredsednika Vlade za evropske integracije,
- **Biljana Nenadić**, Služba Poverenika za informacije od javnog
značaja i zaštitu podataka o ličnosti,
- **Biljana Storić**, menadžer za zaštitu životne sredine, Centar za
reciklažu d.o.o. Beograd,
- **Bojan Kovačić**, zamenik direktora, Republička agencija za
energetsku efikasnost,
- **Božidar Potkonjak**, direktor, Božić i sinovi d.o.o.,

- **Branislav Galešev**, načelnik Odeljenja za postupanje sa opasnim i ostalim otpadom, Ministarstvo životne sredine, rудarstva i prostornog planiranja – sektor za kontrolu i nadzor,
- **Danijela Trajković**, zamenik javnog tužioca, Više javno tužilaštvo, Vranje,
- **Darija Šajin**, načelnica, Južnobački upravni okrug,
- **Darinka Radojević**, koordinatorka Nacionalne strategije za održivi razvoj, Kabinet potpredsednika Vlade Republike Srbije za evropske integracije,
- **Dragan Dilparić**, zamenik direktora, ENVI TECH,
- **Dunja Prokić**, Ambasadori životne sredine,
- **Dušan Stokić**, sekretar, Odbor za zaštitu životne sredine i održivi razvoj, Privredna komora Srbije,
- **Dušan Vasiljević**, partner i predsednik UO, SNC International Holdings, LLC,
- **Filip Abramović**, načelnik odeljenja, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, Skupština grada Beograda,
- **Goran Vujić**, rukovodilac departmana, Departman za inženjerstvo zaštite životne sredine, Fakultet tehničkih nauka Novi Sad,
- **Hristina Stevanović Čarapina**, profesorka, Fakultet za životnu sredinu, Univerzitet u Sremskoj Kamenici,
- **Lazar Krnjeta**, direktor, TTI group d.o.o. Beograd-PU „Komdel“

- **Lidija Bartuš Vasiljević**, savetnica, Western Balkans Consulting,
- **Ljiljana Đorđević**, samostalni savetnik, Agencija za zaštitu životne sredine,
- **Ljubinka Kaluđerović**, savetnica za oblast zaštite životne sredine i sekretar odbora za zaštitu životne sredine, Stalna konferencija gradova i opština,
- **Maja Krunic Lazić**, samostalna savetnica za održivu potrošnju i proizvodnju, Agenca za zaštitu životne sredine,
- **Marko Milenković**, Pravni fakultet u Beogradu
- **Milica Duronjić**, konsultantkinja
- **Miloš Katić**, direktor, EKO DIMEC d.o.o.,
- **Miodrag Radović**, direktor, Collective Swift,
- **Miroslav Premović**, menadžer, Sekopak,
- **Nenad Miloradović**, koordinator izrade Lokalnog plana upravljanja otpadom, Opštinska uprava opštine Ćuprija,
- **Olga Šipovac**, sekretar, Sekretarijat za zaštitu životne sredine, Pančevo,
- **Predrag Aleksić**, izvršni direktor za šumarstvo i zaštitu životne sredine, JP Srbija šume,
- **Radmilo Pešić**, redovni profesor, šef katedre, Poljoprivredni fakultet, Univerzitet u Beogradu,

- **Siniša Mitrović**, specijalni savetnik ministra, Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja,
- **Slavko Bogdanović**, redovni profesor, Privredna akademija Novi Sad,
- **Sonja Prodanović**, samostalni istraživač, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije,
- **Snežana Matić-Besarabić**, rukovodilac Centra za higijenu i humanu ekologiju, Gradski zavod za javno zdravlje,
- **Srđan Matović**, član, Gradskog veća za životnu sredinu, održivi razvoj i saradnju sa udruženjima, Grad Kragujevac,
- **Stanojla Mandić**, zamenica poverenika, za informacije od javnog značaja,
- **Stevan Lilić**, profesor, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu,
- **Tanja Petrović**, generalna sekretarka, Mladi istraživači Srbije,
- **Valentina Đureta**, koordinatorka alumni programa, Beogradski fond za političku izuzetnost,
- **Vojislav Stanković**, direktor, EKOSTAR PAK d.o.o.,
- **Vladimir Lukić**, predsednik, NVO Građanska ekološka akcija „Tales”,
- **Vukica Popadić Njunjić**, koordinatorka službe za zaštitu i unapređenje životne sredine, RB Kolubara,

- **Zoran Sretić**, rukovodilac grupe za zaštitu životne sredine, poljoprivredu i ruralni razvoj, Kancelarija za evropske integracije Republike Srbije,
- **Zorica Isoski**, direktorka, Aurora Green.

2011/2012

NACIONALNI KONVENT O EVROPSKOJ UNIJI

Radna grupa Životna sredina

(Zasedanja su održana 26. oktobra 2011. godine i
31. maja 2012. godine u Domu Narodne
skupštine u Beogradu)

UPRAVLJANJE OTPADOM I LOKALNI PLANOVI

 Nacionalni konvent o Evropskoj uniji (NKEU) je u okviru projekta *Zelena incijativa* održao dva zasedanja posvećena pitanjima koja se odnose na upravljanje otpadom i na lokalne planove upravljanja otpadom. Oba zasedanja su održana u Domu Narodne skupštine Republike Srbije.

Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji
Radna grupa
Životna sredina

O Nacionalnom
konventu o EU
2011/2012

Spisak članova
Radne grupe
Životna sredina

I Prvo zasedanje
NKEU

II Drugo zasedanje
NKEU

Na prvom zasedanju, koje je održano 26. oktobra 2011. godine, raspravljano je o stanju u oblasti upravljanja otpadom sa stanovišta primene postojećih propisa na lokalnom nivou u kontekstu evropskih integracija, odnosno stanja u oblasti donošenja i sprovećenja lokalnih planova upravljanja otpadom. Pored toga, raspravljalo se i o planovima upravljanja otpadom proizvođača otpada kao i o upravljanju opasnim otpadom i učešću javnosti sa stanovišta mogućnosti izgradnje postrojenja za tretman opasnog otpada u RS.

Na drugom zasedanju, koje je održano 31. maja 2012. godine, predstavljeni su rezultati istraživanja koje je sprovedeno između dva zasedanja, a koje se odnosi na stanje kapaciteta i praksu u oblasti upravljanja otpadom na lokalnom nivou i raspravljalo se o iskustvima u primeni propisa u oblasti upravljanja otpadom sa stanovišta ministarstva nadležnog za poslove životne sredine, odnosno sa stanovišta lokalne samouprave.

I PRVO ZASEDANJE NKEU

(26. oktobar 2011. godine)¹

A. 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

¹ Dokument je pripremio Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe **Životna sredina**) 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 zvaničnu internet prezentaciju 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.

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 (nacrt), 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.

3. Osnovni elementi politike EU u oblasti upravljanja otpadom propisani su relevantnim odredbama Ugovora o funkcionalisanju 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 prepostavki 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 opasnem 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 otpada,¹¹ 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 članova 3, 4 i 5, što pre izrade jedan ili više planova upravljanja otpadom.¹²

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. Vidi: http://ec.europa.eu/environment/waste/plans/pdf/wasteguide_final.pdf.

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.

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

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 poglavlu 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).

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

7. Procena dinamike daljeg usaglašavanja nacionalne politike i sproveđenja propisa u oblasti upravljanja otpadom u procesu pri-druživanja 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 im-plementaciju direktiva za koje su neophodna znatna finansijska sredstva („teške direktive“) ili odabranih direktiva za koje su neop-hodna znatna finansijska sredstva. Prema sadašnjim dostupnim ekonomskim informacijama i u skladu sa njihovim daljim specifi-kacijama u planovima za sproveđenje posebnih direktiva i eko-nomske strategije, 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 po-strojenja. Za sve ostale komponente pravnih tekovina EU, biće neophodna potpuna usklađenost¹⁵ (aut. pod). Preciznije govore-ći, mogući zahtevi za prelaznim periodom za mreže u oblasti život-ne 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 ope-rativnih troškova.¹⁶ Takođe, pro-cenjuje se da će najveći troškovi biti vezani za osnivanje potpuno usaglašenih opštinskih sistema za upravljanje otpadom.¹⁷ Taj sistem obuhvata direktive o de-ponijama, ambalaži i otpadu od električne i elektronske opreme. Troškovi njihove aproksimacije su proračunati na 2,050 miliona evra.

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.

B. LOKALNI I REGIONALNI PLANOVI UPRAVLJANJA OTPADOM (NORMATIVNI OKVIR)

O Nacionalnom konventu o EU 2011/2012

Spisak članova Radne grupe Životna sredina

Nacionalni konvent o Evropskoj uniji Radna grupa Životna sredina

I Prvo zasedanje NKEU

II Drugo zasedanje NKEU

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 sadržane 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

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.

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 iskorишćen ili odložen u okviru teritorije obuhvачene planom; 3) očekivane vrste, količine i poreklo otpada koji će se prihvati 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 obuhvачena 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

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 sprovodenju upravljanja otpadom na teritoriji tih jedinica lokalnih samouprava, na predlog ministarstva, odnosno nadležnog organa autonomne pokrajine, donosi Vlada.

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) mera za sprečavanje kretanja otpada koji nije obuhvaćen planom i mera za postupanje sa otpadom koji nastaje u vanrednim situacijama; 15) mera 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 mera od značaja za efikasno upravljanje otpadom.

8. Sprovodenje 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).

9. Neposredna veza sa 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* priprema se i donosi 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) mera 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 (prihvativi 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, uzorkovanje 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 zemljишta, meteoro-loškim 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).

C. LOKALNI I REGIONALNI PLANOVI 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 izradu lokalnih i regionalnih planova kao i njihovo usvajanje, bila je odluka Fonda za zaštitu životne sredine, koji je uslovio do delu 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

²⁰ Međutim, konstatovano je da u Žakonu 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.

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 proizведенog 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 odlazu 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.*

daci 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 biorazgradivog 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.

4. U Srbiji se ulažu napori da se sa divljih deponija pređe na sanitарне 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%

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. godine.²¹ Treba napomenuti da veći broj zemalja EU nije uspeo da ispunи zahteve EU direktiva u pogledu smanjenja deponovanja biorazgradljivog otpada na deponijama.²² Pored toga, raspoloživi po-

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

²³ Za šire o stanju sprovodenja 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 odlaze, ograničena obuhvaćenost javnim sistemom sakupljanja otpada u ruralnim područjima, ograničeno odvajanje na izvoru, neefikasna primena principa zagadivač-plaća, veliki broj malih i tehnički neopremiljenih 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).

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 integrise 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 obezbeđe uslove za prelazak sa sistema deponija na druge vidove upravljanja otpadom. Imajući uovo u vidu pročenjuje 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>.*

pisan isti sadržaj i za lokalni i za regionalni plan izaziva određene nedoumice (npr. Pančevo, Opovo). U praksi se nastoji da se ta razlika ustanovi 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

ci 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 sanitарне 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 depozije.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 obveznog sadržaja lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom konstatovano je da činjenica da je pro-

problemima koji se tiču redosleda usvajanja lokalnih, odnosno regionalnih planova. Od regionalnih planova 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 postav-

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 Nevladin 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).

ljenih 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. Uzakano 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 strane 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 porede 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 - 2,2 din/ m^2 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 (sakupljanje otpada): 7,4 din/ m^2 stambenog prostora u opštinama Jagodina i Ćuprija; 105 din/članu domaćinstva u opštini Kovačica; 225 din/domaćinstvu u opštini Vrbas.

11. Ocenjeno je da posebnu pažnju zaslужuje 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 opština-ma. 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

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 sprovodenjem 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 objašnjenja koja upućuju na nasledjen 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 raspravi o mogućim razlozima ove pojave spomenuta su objašnjenja koja upućuju na nasledjen 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%D
0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE
%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0
%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%
D0%85%D0%B4%D1%83%D1%8
0%D0%B8/%D0%B7%D0%
%BA%D0%BE%D0%BD%D0%
%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%
BE%D1%86%D0%
%B5%D0%
%B4%D1
%82%D1%80%D0%
B8-16.html](http://www.parlament.gov.rs/%D0%
B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D
0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE
%D0%BD%D0%B8-%D1%83-%D0
%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%
D0%85%D0%B4%D1%83%D1%8
0%D0%B8/%D0%B7%D0%
%BA%D0%BE%D0%BD%D0%
%D1%83-%D0%BF%D1%80%D0%
BE%D1%86%D0%
%B5%D0%
%B4%D1
%82%D1%80%D0%
B8-16.html)

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.

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

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 kompletну 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

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, imaoču 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 nedonošenje 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.

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 multidisciplinarni pristup i prethodna znanja iz različitih drugih oblasti (npr. *ekološko pravo*). Ovo naročito kada je u pitanju univerzitsko obrazovanje i potreba uvođenja odgovarajućih predmeta iz oblasti životne sredine kao obaveznih predmeta.

D. 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, „Sužbeni glasnik, RS”, br. 91/05 i 30/10, Zakon o upravljanju otpadom, „Službeni glasnik RS”, br. 36/09), Pravilnik o upravljanju medicinskim otpadom, „Sužbeni 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 vetrinarskoj 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 slično?; 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 obezrediti 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 inspektorи 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.

³⁸ Član 64 Zakona o upravljanju otpadom, propisuje obavezu operatera da pribavi odobrenje za lokaciju: ...Dovzvolu 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 njenja 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.

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 na to 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

E. 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 taj 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 što postoji nekoliko razloga.³⁹ ³⁹ <http://www.hwmf.rs/sr/Onama.html>.
- 3.** Opasan otpad se najčešće privremeno odlaže u krugu samog preduzeća gde je i proizведен, 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.
- 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 umnogome 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 zасlužuje 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 neuključivanje 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 poznавања 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.

F. 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

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 prepostavka da jedan značajan broj lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom neće biti primenjivan u praksi.*

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 prepostavki za ostvarivanje ciljeva u oblasti upravljanja otpadom i sprovođenje lokalnih i regionalnih planova. U tom smislu potrebno je preuzimanje 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.
- 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 obezbititi održive mehanizme za nadgledanje i kontrolu implementacije lokalnih i regionalnih planova, odnosno odgovarajući inspekcijski nadzor koji će obezbititi 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 redefinisanje 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 preuzimanje 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.

II DRUGO ZASEDANJE NKEU

(31. maj 2012. godine)⁴²

A. NORMATIVNI OKVIR I IMPLEMENTACIJA PROPISA U OBLASTI UPRAVLJANJA OTPADOM

**(Procene ministarstva
nadležnog za poslove životne
sredine i JKP)**

- 1. Konstatovano je da je nadležno ministarstvo u svom dosadašnjem radu učinilo značajne napore na stvaranju normativnih pretpostavki, tj. priprema i usvajanju propisa u oblasti upravljanja otpadom i nji-

⁴² Dokument je pripremio Dragoljub Todić (interni ekspert Radne grupe Životna sredina) u saradnji sa Jasnom Božić (saradnica na projektu) na osnovu priloga koji su pripremili uvodničari: Prvoslav Plavšić i Vladimir Pavićević (članovi istraživačkog tima), Radmila Šerović (Ministarstvo životne sredine, rударstva i prostornog planiranja) i Vesna Stefanović (Javno komunalno preduzeće Vranje), kao i diskusije koja je vodena tokom sastanka Radne grupe. Za šire informacije o uvodnim izlaganjima, kao i za druge podatke o projektu pogledati sajt Evropskog pokreta u Srbiji: <http://www.emins.org/sr/aktivnosti/projekti/reciklarnica/index.html>. Drugi sastanak NKEU predstavlja nastavak rasprave koja je vodena na Prvom sastanku koji je održan 26. oktobra 2011. godine. Zbog toga bi sadržaj rasprave, zaključke i preporuke sa ovog Drugog sastanka trebalo posmatrati u kontekstu zaključaka i preporuka sa prvog sastanka. U tom smislu preporuke sa prvog sastanka i uvodne prezentacije vidi na adresi: <http://emins.org/sr/aktivnosti/projekti/reciklarnica/>.

hovom usaglašavanju sa propisima EU.⁴³ O obimu posla govori, između ostalog, i činjenica da se, od oko 300 propisa u oblasti životne sredine, na oblast upravljanja otpadom odnosi preko 50 propisa. Predstavnik nadležnog ministarstva je upoznao članeve Radne grupe da je na osnovu Zakona o upravljanju otpadom usvojeno sedam propisa koji se odnose na klasifikaciju i ispitivanje otpada; četiri propisa se generalno odnose na upravljanje otpadom; tri propisa se odnose na dozvole; dvanaest propisa se odnosi na posebne tokove otpada; pet propisa se odnosi na kretanje otpada; tri propisa se odnose na izvršavanje i jedan propis se odnosi na ekonomski instrumente. U vezi sa Zakonom o ambalaži i ambalažnom otpadu doneta su četiri propisa koja se odnose na upravljanje ambalažnim otpadom, dva propisa se odnose na izveštavanje i dva propisa na ekonomski instrumente. Ovome treba dodati i pet propisa koji se odnose na upravljanje otpadom koji su doneti na osnovu Zakona o zaštiti životne sredine i jedan propis donet na osnovu Zakona o Fondu za zaštitu životne sredine.

⁴³ Za detaljniji uvid vidi: Strategija aproksimacije za sektor upravljanja otpadom, op. cit. str. 64-65.
Dok s jedne strane ovi propisi predstavljaju znatan napredak u postizanju transpozicije, s druge i dalje ostaje izvestan broj oblasti u kojima su potrebbi dalji zakonodavni koraci, uključujući i prestanak statusa otpada, bio-otpad, otpad iz rudarskih aktivnosti i kanalizacioni mulji. Štaviše, odredbe koje se odnose na planiranje u Zakonu o upravljanju otpadom ne odražavaju adekvatno obavezu izrade Planova upravljanja otpadom. Za potpunu transpoziciju će biti potrebno izvršiti izmene i dopune Zakona o upravljanju otpadom. Ibid, str. 12.

⁴⁴ Misli se pre svega na propis koji treba da reguliše upravljanje otpadom koji se tretira u mobilnom postrojenju - definisanje nacionalnih planova za pojedinačne tokove otpada.

Na zvaničnoj internet prezentaciji Agencije za zaštitu životne sredine mogu se pronaći i uputstva koja se odnose na izveštavanje prema Agenciji u skladu sa podzakonskim aktima koja to definisu kao i Aplikacija preko koje se direktno unose podaci u Informacioni sistem Nacionalnog registra izvora zagađivanja. Očekuju se izvesne izmene Zakona o upravljanju otpadom u skladu sa propisima EU (Direktiva iz 2008. godine), odnosno dalje usaglašavanje nacionalnih propisa.⁴⁴

2. Osim pripreme i usaglašavanja nacionalnih propisa sa propisima EU nadležno ministarstvo je bilo angažovano i na drugim aktivnostima u vezi sa upravljanjem otpadom. Tokom 2009. i 2010. godine Ministarstvo je izdalo 267 dozvola, a u 2011. godini taj broj je duplo veći pri čemu se najveći broj dozvola odnosi na sakupljanje i transport. U 2012. godini Ministarstvo je izdalo 111 dozvola (zakљуčno sa 30. majem) što znači da je do sada izdato ukupno 870 dozvola za upravljanje otpadom. Ovaj broj i dalje raste i to najčešće za dozvole koje se odnose na sakupljanje i transport iako ima i operatera koji apliciraju za integralne dozvole.⁴⁵ Takođe, Ministarstvo je do sada dalo saglasnost za četiri regionalna plana upravljanja otpadom.⁴⁶

3. Konstatovano je da se, nakon tri godine od usvajanja zakona i odgovarajućih podzakonskih propisa, sprovodenje ovih propisa ne odvija potpuno u skladu sa propisanim normama. Ovo i pored toga što je izgrađen odgovarajući sistem podsticajnih instrumenata i što RS ima značajne potencijale u količinama generisanog otpada.⁴⁷ Smatra se da postoje različiti izvori sredstava potrebnih za sprovodenje aktivnosti u oblasti upravljanja otpadom i ustanovljen je odgovarajući normativni okvir za funkcionisanje Fonda za zaštitu životne sredine.

4. Kada je u pitanju lokalna samouprava, uopšteno govoreći procenjuje se da ... situacija na

⁴⁵ Na osnovu broja izdatih dozvola može se zaključiti da se od neopasnog otpada reciklira papir, plastika, opadne gume, otpadno staklo, metalni otpad, neopasne komponente otpada iz električnog i elektronskog otpada, neopasne komponente iz otpadnih vozila i otpadna jestiva ulja i masti. Od opasnog otpada u Srbiji se recikliraju otpadna ulja, opasne komponente iz električnog i elektronskog otpada. Metalni otpad se uglavnom u livnici obraduje i vrši se tretman ambalaže koja predstavlja opasan otpad, odnosno zauljene ili koja je zaprljana opasnim komponentama.

⁴⁶ Osim toga, Ministarstvo pruža pomoć u oblasti edukacije i jačanju javne svesti u vezi sa upravljanjem otpadom, odnosno tumačenju i primeni propisa.

⁴⁷ Ovo naročito kada je u pitanju otpad iz domaćinstva, a posebno biorazgradiv komunalni otpad kao i gradevinski otpad.

lokalnom nivou zabrinjava ... Većina opština ima javna komunalna preduzeća koja obavljaju poslove upravljanja otpadom. Uz izuzetak velikih gradova, ova JKP su mala i nisu u mogućnosti da dostignu ekonomiju obima kritične mase ekspertize potrebne za savremeno upravljanje otpadom. Štaviše, manja JKP su često višefunkcionalna, imaju nadležnost za veliki broj drugih usluga, kao što je čišćenje ulica. JKP se takođe susreću i sa znatnim finansijskim poteškoćama, što je u mnogim opštinama rezultat sadašnjeg pristupa utvrđivanja cena. Tarife umnogome variraju od opštine do opštine; one su subvencionisane od industrijskog do sektora domaćinstava i nemaju direktnu vezu sa stepenima usluge, stvarnim troškovima ili pristupačnosti cena.

Usled svega toga, u praktičnoj implementaciji je postignut daleko manji uspeh.⁴⁸

⁴⁸ Strategija aproksimacije za sektor upravljanja otpadom, op. cit. str. 12.

5. Konkretnije govoreći i sa stanovišta javnog komunalnog preduzeća, u primeni propisa u oblasti upravljanja otpadom (na primeru JKP Vranje), uočeno je nekoliko problema na koje bi trebalo обратити pažnju. Ovo i pored napora koji su учинjeni i koji se trenutno čine. Neki od tih problema su: nizak stepen naplate usluga i problemi kod povećanja cena usluga, stanje svesti građana i otpor pri odabiru i izgradnji sanitарне deponije, problemi oko povećanja broja građana koji učestvuju u organizovanom sakupljanju smeća, nizak nivo selekcije reciklabilnih elemenata, itd.

B. REZULTATI ISTRAŽIVANJA⁴⁹

1.

Na osnovu rezultata prvog dela istraživanja, koje je obuhvatilo 26 regionalnih centara, konstatovano je postojanje različitih otvorenih pitanja.⁵⁰ „U najkraćim crtama može se reći da se situacija u pojedinim opštinama i regionima dosta razlikuje, a u istim opštinama u raznim naseljima (posebno grad - selo), ali da je u celini dosta nepovoljna po nizu objektivnih parametara i ocenama ljudi koji su nadležni za ovaj posao u svim sredinama. Regionalnih deponija praktično još i nema ili su tek u izgradnji, odnosno u fazi projektovanja i međusobnog ugovaranja opština. Problemi su brojni i dosta srodni, a najveći od njih je nedostatak sredstava, usporena realizacija planova (a ima i onih koji nisu još ni usvojeni), slaba tehnička opremljenost deponija, od kojih su mnoge stare, nedovoljne, pa i fizički neobezbeđene. U više navrata u projektima kraćeg trajanja i ograničene finansijske podrške, u nekim opštinama su izvedeni pokušaji modernizacije ili stabilizacije upravljanja komunalnim otpadom, ali čak i u slučaju dobrih rezultata nije bilo snage da se nastave ili prošire. Sagovornici smatraju da po opštinama postoje stručni ljudi i sposobljene službe

⁴⁹ Ovde se preuzima najveći deo zaključaka iz analize Rezultati istraživanja lokalnih samouprava o procesu donošenja i primeni odluka o upravljanju otpadom, (stručni tim: Plavšić, P., Mutić, M., Avdalović, J., Derikučka, V., Gajić, M., Gligorić, I., Krasin, M., Centar modernih veština, Projekat Zelena Inicijativa, Beograd, 25. April 2012, kao i „Analize lokalnih ekoloških akcionih planova, lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom u pet regiona Srbije, autori: Janković, E., Pavićević, V., (Beograd, USAID, Zelena Inicijativa, Institute for Sustainable Communities, maj 2012.) Takav pristup je zasnovan na proceni da način kako su oni formulisani najbolje odražava ideje istraživanja i da bi svakadodata na interpretacija na nekin način uticala na smisao koji su istraživači već dali rezultatima istraživanja.

⁵⁰ Za šire posle videti Rezultati istraživanja lokalnih samouprava o procesu donošenja i primeni odluka o upravljanju otpadom, op. cit.

za ovaj posao, da je proces donošenja lokalnih planova i odluka bio korekstan, mada se javnost nije svugde dovoljno pitala ni uključivala, iako ima i nekoliko drugačijih, veoma primernih slučajeva.

Zanimljivo je da često izostaje ozbiljniji i kontinuirani (inspekcijski) nadzor i efikasnije sankcionisanje prekršilaca, a ima dosta primedbi na nedovoljnu kontrolu sakupljača otpada (koji negde „sakupljaju“ i prodaju već sakupljeni npr. ambalažni otpad), pa je tom kontekstu i broj izdatih dozvola neujednačen po opštinama. Primarne selekcije gotovo i nema u Srbiji, a domaćinstva su retko gde uključena u ove procese, ali tamo gde je bilo pokušaja njihovog angažovanja bilo je i solidnih rezultata, koji, nažalost, nisu mogli biti potvrđeni kroz celokupan opštinski ili regionalni sistem upravljanja otpadom. Mnoge opštine koriste sredstva republičkog i drugih fondova za zdravu životnu sredinu i održivi razvoj, kao i neke grantove i finansijsku podršku za posebne projekte, a ima i bilateralnih sporazuma sa nekoliko evropskih vlada.”⁵¹

2.

Pet poludirigovano odabranih sredina (da budu različitih veličina, različitih statusa u smislu nosioca aktivnosti ili učesnika regionalnog udruživanja i da pokriju sve delove Srbije, osim njene južne pokrajine Kosova i Metohije) pokazalo je potpunu različitost u većini analiziranih aspeaka-ta, tako da je svaki slučaj veoma specifičan i ima vrlo malo sličnosti sa bilo kojim drugim.⁵² Najbolji primer za to je regionalno udru-

⁵¹ Rezultati istraživanja lokalnih samouprava o procesu donošenja i primeni odluka o upravljanju otpadom, op. cit. str. 116, 117.

⁵² U pet odabralih sredina još nijedan plan nije usvojen (Kikinda, Bor i Ivanjica) ili nije ni urađen (Kraljevo i Vladičin Han). Analiza lokalnih ekoloških akcionalnih planova, lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom u pet regionala Srbije, op. cit. str. 231.

živanje i izgradnja regionalnog centra čija je osnova regionalna deponija za komunalni neopasan otpad.⁵³

Jedine zajedničke karakteristike Bora, Kraljeva i Ivanjice (ne uzmajući u obzir Kikindu i Vladičin Han zbog javnog-privatnog partnerstva sa stranim preduzećima) su nedovoljno razumevanje lokalnih vlasti i problem naplate komunalnih usluga. Prvo se, pre svega, odnosi na obezbeđivanje potrebnih materijalnih i finansijskih sredstava za unapređenje upravljanja komunalnim otpadom, što je najizraženije u slučaju Kraljeva, gde se iz tih razloga od 2007. godine ne usvaja odličan Lokalni plan upravljanja otpadom (po našem mišljenju najbolji u pet posmatranih sredina). Unapređenje sistema naplate je vrlo neizvesno, s obzirom na svoje osetljive ekonomske, socijalne i političke aspekte. Ono značajno zavisi od ekonomskih i socijalnih politika prema komunalnim delatnostima i odnosa budućih vlasti na republičkom, regionalnom i lokalnom nivou, iako je cena komunalnih usluga u nadležnosti samo lokalne vlasti.⁵⁴

⁵³ Ibid, str. 231. Kikinda je regionalno udružena, izgradila je 2008. godine sanitarnu deponiju u javnom-privatnom partnerstvu sa stranim preduzećem, kome je poverila upravljanje komunalnim otpadom uz vrlo nepovoljan ugovor, ali ona još uvek nije regionalna, prvenstveno zbog finansijskih i organizacionih problema sa ostalim opština iz regiona. Bor je regionalno udružen od 2007. godine, sa lokacijom regionalne deponije ima mnogo organizacionih i tehničkih problema, izrada plansko-tehničke dokumentacije značajno kasni, a osnivanje regionalnog preduzeća za upravljanje otpadom nije ni na dalekom vidiku. Kraljevo nije ni obrazovalo region, tek je marta 2011. potpisano Sporazum o saradnji regiona Kraljeva i Kruševca (11 gradova i opština) u zajedničkom organizovanju i upravljanju komunalnim otpadom, što je nivo pisma o namerama. Ivanjica je od 2005. godine uključena u regionalni centar „Duboko“, osnovano je njegovo regionalno javno preduzeće čija je regionalna deponija počela sa radom 2011. godine, ali zbog kašnjenja izgradnje pretovarne (transfer) stanice ona još uvek ne koristi regionalnu deponiju već i dalje dosadašnje neuslovno smetlište. Vladičin Han je promenio region, iz Vranja je prešao u Leskovac koji je u javnom-privatnom partnerstvu sa drugim stranim preduzećem (u odnosu na Kikindu) izgradio regionalnu sanitarnu deponiju, i poverio mu upravljanje komunalnim otpadom. Trenutno je Leskovac inicirao potpisivanje sporazuma o regionalnom udruživanju opština koje gravitiraju njegovoj regionalnoj sanitarnoj deponiji.

⁵⁴ *Ibid*, str. 232. Nažalost, u aktuelnoj izbornoj kampanji političari su, naročito na lokalnim izborima, opet obećavali da se cene komunalnih usluga neće menjati, ili će menjati vrlo malo. Pri postojećim nerealno niskim cenama to praktično znači sistemsko finansijsko onemogućavanje, čak i skromnog, unapređenja upravljanja otpadom, iako je potreba za brzim i značajnim unapređenjem više nego ocigledna i svima dugo poznata. *Ibid*, str. 232.

direktor godišnje ima najmanje 50 sastanaka u skupštinama opština, opštinskim većima i opštinskim javnim komunalnim preduzećima u cilju usaglašavanja i ubrzavanja potrebnih aktivnosti, vrlo sporo se odvija priprema lokalnih planova upravljanja otpadom i izgradnja pretovarnih stanica neophodnih za ustrojstvo regionalnih centara za upravljanje otpadom (regionalnih sanitarnih deponija sa pratećim postrojenjima za reciklažu i tretman otpada). Najbolji opis toga je narodna izreka „Mnogo babica, dete kilavo!“ Drugi model je javno-privatno partnerstvo koji je takođe pokazao niz mana, pre svega ozbiljno zanemarivanje javnog interesa, odnosno jasno izraženu dominaciju privatnog interesa već pri sklapanju ugovora, posebno omogućenu korupcijom, nažalost, vrlo prisutnom u Srbiji. Treća opcija je regionalno preduzeće čiji je osnivač jedna opština ili grad, gde je osnovna mana tradicionalno nepoverenje, surevnjivost, neslaganje i nesaradnja komšijskih opština i gradova u našoj prošlosti, nažalost i sadašnjosti, što je veoma ružna navika koja se vrlo sporo menja. Većina stručne javnosti smatra da je četvrti način – zajedničko privredno društvo, najčešće u obliku društva sa ograničenom odgovornošću (d.o.o), najprihvatljiviji i najefikasniji oblik organizovanja regionalnog upravljanja komunalnim otpadom.

Jasno je uočljiv i problem neodgovarajuće i nedovoljne saradnje lokalnih samouprava sa nadležnim ministarstvom po pitanju nje-

Što se tiče načina, tj. modela organizovanja regionalnog preduzeća za upravljanje otpadom u dosadašnjoj praksi postoje četiri varijante. Prva je regionalno (međuopštinsko) javno preduzeće koje osnivaju opštine regiona. Primer za to je region „Duboko“, gde se ovaj model pokazao organizaciono tromeđim, upravljački previše složenim i nedovoljno efikasnim. Iako

govog obaveštavanja o urađenim i usvojenim lokalnim planovima upravljanja otpadom, kao i izrađenoj i usvojenoj plansko-tehničkoj dokumentaciji za izgradnju infrastrukturnih i drugih postrojenja za upravljanje otpadom.⁵⁵

U većini sredina NVO su dale manji ili veći doprinos u procesu izrade i usvajanja lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom. Sada njihova aktivnost treba da bude posebno naglašena u smislu zahteva za što bržom i potpunijom primenom akcionih planova tih dokumenata, odnosno obezbeđivanjem neophodnih materijalnih i finansijskih sredstava od strane lokalnih samouprava da bi se to sprovodilo. Što se tiče saradnje u podizanju nivoa svesti građana i vaspitno-obrazovnim aktivnostima u oblasti upravljanja otpadom, i šire zaštite životne sredine, dosadašnji rezultati u većini sredina su zadovoljavajući, ponekad i odlični. Tu je uvek situacija značajno lakša i zahteva mnogo manje finansijskih sredstava. Uz dovoljno dobre volje i organizacionih sposobnosti mnoge predviđene aktivnosti se mogu sprovoditi. Njih je najvažnije osmislti i sprovoditi kao stalan proces, nikako kao jednokratne događaje i dešavanja, jer se to brzo zaboravlja, ne dovodi do potrebnih promena u svesti i ponašanju građana, što znači i ne daje gotovo nikakve rezultate osim simboličnih.⁵⁶

⁵⁵ Ibid, str. 232, 233. Iako nema zakonske obaveze za izveštavanje o navedenom, sasvim je očigledan interes lokalnih samouprava da nadležno ministarstvo ima što više informacija o njihovoj situaciji, pre svega zbog moguće značajne pomoći u obezbeđivanju potrebnih finansijskih sredstava na razne načine. Posebno je posle dobijanja kandidature za članstvo u EU značajno što bolje i efikasnije korišćenje mogućnosti pretpriступnih fondova namenjenih ovaj oblasti. Velika šansa je prijavljivanje projekata svih lokalnih samouprava u unapređeni informacioni sistem SLAP razvijen u Stalnoj konferenciji gradova i opština. Njega treba shvatiti kao sveobuhvatan, trajan i izuzetno važan proces identifikacije, vrednovanja i obaveštavanja o svim aspektima lokalnih i regionalnih projekata u mnogim oblastima, a nikako kao običnu bazu podataka. Ibid, str. 233.

C. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

O Nacionalnom
konventu o EU
2011/2012

Spisak članova
Radne grupe
Životna sredina

Nacionalni konvent
o Evropskoj uniji
Radna grupa
Životna sredina

I Pivo zasedanje
NKEU

II Drugo zasedanje
NKEU

Na osnovu uvodnih izlaganja, konstatacija iz relevantnih strateških dokumenata, podataka iz analiza koje su pripremljene u okviru sprovednog istraživanja kao i rasprave koja je vođena na zasedanju NKEU može se, u najširem smislu, konstatovati zaostajanje u sprovodenju propisa od strane organa lokalne samouprave kao i postojanje različitih iskustava i problema u njihovoј primeni (kada su u pitanju lokalni i regionalni planovi upravljanja otpadom). Ova kva situacija ukazuje na potrebu preispitivanja i delimičnog redefinisanja uloge ovog instrumenta u sistemu upravljanja otpadom, odnosno potrebu prilagođavanja postojećih propisa realnom stanju i mogućnostima nadležnih subjekata. U vezi sa ovim, u raspravi su otvorena i različita druga pitanja od značaja za funkcionisanje sistema upravljanja otpadom u celini. Zaključeno je i može se predložiti sledeće:

⁵⁶ Ibid, str. 232, 233. Iako nema zakonske obaveze za izveštavanje o navedenom, sasvim je očigledan interes lokalnih samouprava da nadležno ministarstvo ima što više informacija o njihovoj situaciji, pre svega zbog moguće značajne pomoći u obezbeđivanju potrebnih finansijskih sredstava na razne načine. Posebno je posle dobijanja kandidature za članstvo u EU značajno što bolje i efikasnije korišćenje mogućnosti prepristupnih fondova namenjenih ovoj oblasti. Velika šansa je prijavljivanje projekata svih lokalnih samouprava u unapređeni informacioni sistem SLAP razvijen u Stalnoj konferenciji gradova i opština. Njega treba shvatiti kao sveobuhvatan, trajan i izuzetno važan proces identifikacije, vrednovanja i obaveštavanja o svim aspektima lokalnih i regionalnih projekata u mnogim oblastima, a nikako kaoobičnu bazu podataka. Ibid, str. 233.

1. Konstatovano je da je u poslednjih nekoliko godina u RS učinjen značajan napredak na planu uspostavljanja novog sistema upravljanja otpadom čiji jedan element predstavljaju i lokalni i regionalni planovi upravljanja otpadom. Donet je najveći deo propisa koji su potrebni i za najveći broj propisa se smatra da su usaglašeni sa relevantnim propisima EU. Očekuje se da će u narednom

periodu biti nastavljen proces daljeg usaglašavanja uključujući i izmene zakona, donošenje preostalih podzakonskih propisa i definisanje nacionalnih planova za pojedinačne tokove otpada.

2. Konstatovano je postojanje problema u funkcionisanju sistema upravljanja otpadom na lokalnom nivou, odnosno usvajanju i sprovođenju planova upravljanja otpadom koji imaju različite uzroke. Pored nasleđenih problema povezanih, pre svega, sa nivoom ekonomske (ne)razvijenosti, nivoom svesti građana o problemima u oblasti upravljanja otpadom i životne sredine u celini, (ne)razvijenosti eksternih činilaca koji utiču ili mogu da utiču na funkcioniranje sistema upravljanja otpadom, jedan od sistemskih problema predstavlja postojeći način pripreme i usvajanja propisa koji ne obezbeđuje sagledavanje realnog stanja u oblasti koja se uređuje i učešće svih zainteresovanih subjekata u ovim postupcima.⁵⁷ Snažno je naglašena potreba uvažavanja ogromnih razlika u karakteristikama pojedinih lokalnih samouprava (od opštih geografskih, prirodnih i drugih karakteristika do nivoa razvijenosti, mentaliteta stanovništva, itd). Zbog toga bi i propisi koji uređuju ova pitanja trebalo da budu pažljivije pripremani i usvajani uz uvažavanje interesa različitih zainteresovanih subjekata i specifičnosti pojedinih regiona.

⁵⁷ Na ovo pitanje je ukazivano i u ranijim raspravama koje su vodene u okviru NKEU.

Predlaže se izmena postojeće procedure pripreme i usvajanja zakona i podzakonskih akata s ciljem da se u postupku pripreme propisa obezbedi suštinsko, aktivno i dosledno učešće lokalne samouprave i javnosti.

3. Konstatovano je postojanje više izvora finansiranja aktivnosti u oblasti upravljanja otpadom (Fond za zaštitu životne sredine, budžetski fondovi opština, javno-privatno partnerstvo, sredstava EU, bilateralna pomoć pojedinih država, itd). Međutim, istovremeno se konstatiše da je jedan od najznačajnijih problema u

izradi i sprovođenju planova upravljanja otpadom obezbeđivanje sredstava neophodnih za funkcionisanje i unapređenje sistema. To podrazumeva i znatno ozbiljniju pripremu planova i procenu finansijskih implikacija rešenja koje planovi predviđaju. U vezi sa ovim je i pitanje cena i naplate usluga komunalnih preduzeća. Procenjuje se da bi od načina rešavanja ovih pitanja moglo zavisiti ostvarivanje ciljeva u oblasti upravljanja otpadom u dužem vremenskom periodu.

4. Smatra se da je za neodgovarajuće sprovođenje propisa u oblasti upravljanja otpadom značajnim delom odgovorno loše planiranje, tj. metodologija planiranja i nepoštovanje već planiranog. Predlaže se unapređenje sistema planiranja, odnosno sistematska evaluacije planova, utvrđivanje kriterijuma evaluacije, jasno definisanje odgovornih subjekata, planiranje odgovarajućih sredstava sa dinamikom realizacije i monitoringom projekata.

5. Ponovo je naglašen problem specifičnih *političkih* uticaja na način sprovođenja propisa u oblasti upravljanja otpadom i životne sredine na lokalnom nivou. Predlaže se jasnije definisanje pitanja odgovornosti i preuzimanje odgovarajućih kaznenih mera za nedosledno sprovođenje obaveza koje proističu iz ovih propisa.

6. Postojeći sistem podsticajnih instrumenata obezbeđuje ostvarivanje određenih ciljeva u oblasti upravljanja otpadom i zaštiti životne sredine. Predlaže se razmatranje mogućnosti i uvođenja podsticajnih instrumenata za *firme koje koriste reciklate*, a ne samo za ovlašćene reciklere.

7. U dosadašnjoj praksi su uočeni različiti modeli organizovanja regionalnog preduzeća za upravljanje otpadom. Od postojeća četiri modela organizovanja procenjuje se da je zajedničko privredno društvo (najčešće d.o.o.) *najprihvatljiviji i najefikasniji oblik organizovanja regionalnog upravljanja komunalnim otpadom*.

- 8.** Podržavajući korišćenje prednosti koje pruža model javno-privatnog partnerstva u rešavanju problema upravljanja otpadom Radna grupa je konstatovala postojanje određenih problema.⁵⁸ Smatra se da je jedna od osnovnih karakteristika dosadašnjeg načina funkcionisanja sistema upravljanja otpadom na lokalnom nivou, kroz sistem javno – privatnog partnerstva, odsustvo transparentnosti. Uočena je i praksa zaključivanja ugovora na štetu javnog interesa uz privilegovan položaj privatnog partnera. Predlaže se preduzimanje odgovarajućih mera kako bi se ovakva praksa promenila i obezbedilo puno poštovanje propisa kojima se reguliše dostupnost informacija i učešće javnosti.
- 9.** Jačanje sistema upravljanja otpadom, uključujući i sprovođenje lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom, podrazumeva i unapređenje saradnje lokalne samouprave i nadležnih organa Republike. Uočena je potreba intenzivnije saradnje između ova dva nivoa vlasti i pružanja pomoći organima lokalne samouprave.
- 10.** Procenjuje se da nadležni organi sporo reaguju na inicijative za izmene propisa. Iako je više puta u različitim okolnostima jasno konstatovano da odredbe Zakona o upravljanju otpadom kojima je propisan identičan sadržaj lokalnih i regionalnih planova upravljanja otpadom nisu dobre, još uvek nije pokrenuta inicijativa za izmenu ovih odredbi. Predlaže se pokretanje inicijative za izmene i dopune Zakona s ciljem izmene ove i drugih relevantnih odredbi.
- 11.** Unapređenje sistema edukacije zaposlenih u javnim preduzećima doprinelo bi uspešnijem ostvarivanju ciljeva funkcionisanja sistema upravljanja otpadom u celini. Predlaže se preduzimanje potrebnih mera radi podizanja nivoa znanja zaposlenih u jav-

⁵⁸ Postavljeno je pitanje statusa plana upravljanja otpadom u lokalnoj samoupravi, gde već postoji privatni partner sa kojim je zaključen ugovor, ali tokom rasprave nije dat poseban odgovor na ovo pitanje. Izražena je procena da se lokalni planovi upravljanja otpadom u ovim okolnostima pretvaraju u plan poslovanja privatnog preduzeća sa kojim je lokalna samouprava zaključila ugovor.

nim preduzećima o nacionalnim i evropskim propisima u oblasti upravljanja otpadom i životne sredine u celini.

12. Predlaže se uvođenje jasnijeg sistema licenciranja organizacija koje se bave poslovima u oblasti upravljanja otpadom s krajnjim ciljem unapređenja sprovođenja propisa, odnosno obezbeđivanja uslova za kvalitetnije funkcionisanje sistema upravljanja otpadom u svim njegovim segmentima.

13. Konstatovano je da bi dobro organizovan nevladin sektor mogao značajno da doprinese ostvarivanju ciljeva u oblasti upravljanja otpadom i ukazuje na pojavu preorientacije nevladinih organizacija u pravcu jačanja interesovanja za neke druge društvene pojave i probleme. Predlaže se preuzimanje mera radi jačanja uloge nevladinih sektora naročito u pojedinim specifičnim aktivnostima (npr. pitanje izgradnje postrojenja za tretman opasnog otpada, pitanje budućih spalionica, ostvarivanje ciljeva upravljanja otpada, itd), s ciljem stvaranja uslova za kontinuirano i na stručnom znanju zasnovano delovanje nevladinih organizacija, izgradnju partnerskog odnosa sa nadležnim organima i unapređenje sistema u celini.

14. Imajući u vidu dosadašnju praksu u sprovođenju propisa u oblasti upravljanja otpadom, naročito neka iskustva iz saradnje sa privatnim sektorom, činjenicu da se radi o jednoj posebnoj grupi propisa i relativno zaokruženoj i specifičnoj privrednoj delatnosti, kao i procenjene ukupne troškove akproximacije u oblasti upravljanja otpadom, procenjuje se da postojeći sistem funkcionisanja na republičkom nivou ne obezbeđuje potpunu racionalnost u upravljanju sredstvima. Zbog toga se predlaže formiranje Direkcije za upravljanje otpadom čiji bi primarni zadatak bio da koordinira i podstiče aktivnosti u oblasti upravljanja otpadom na nacionalnom nivou, uz puno uvažavanje regionalnih specifičnosti i razlika između lokalnih samouprava, kao i da pruža pomoć lokalnoj samoupravi.⁵⁹

⁵⁹ Planirano je da se detaljnija elaboracija ove ideje naknadno pripremi.

2011/2012



➤ **Prvo zasedanje** - 26. oktobar 2011. godine, Beograd



➤ **Drugo zasedanje** - 31. maj 2012. godine, Beograd

➤ IZDAVAČ

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31/I
Tel: 011/3640-174
Fax: 011/3640-202
office@emins.org
www.emins.org

➤ ZA IZDAVAČA

Maja Bobić

➤ UREDNIŠTVO

Evropski pokret u Srbiji

➤ EKSPERT RADNE GRUPE

Dragoljub Todić

➤ LEKTURA I KOREKTURA

Marija Todorović

➤ DIZAJN

ISSstudioDesign
igor.sandic@issstudiodesign.com

➤ ŠTIMPA

Marađo, Beograd

➤ TIRAŽ

500 komada

Izražena mišljenja predstavljaju stavove autora i ne izražavaju mišljenje
Evropskog pokreta u Srbiji, Zelene inicijative, ISC, USAID ili Vlade SAD-a.

2011/2012

Radna grupa ŽIVOTNA SREDINA
Analize i preporuke

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

502.1(497.11)



RADNA grupa Životna sredina : analize i
preporuke / [uredništvo Evropski pokret u
Srbiji]. - Beograd : Evropski pokret u Srbiji, 2012
(Beograd : Marađo). - 62 str. : fotograf. ; 21 cm. -
(Nacionalni konvent o Evropskoj uniji)

Tiraž 500. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst.

ISBN 978-86-82391-84-5

1. Европски покрет у Србији (Београд)
а) Животна средина - Друштвени аспект -
Србија

COBISS.SR-ID 194491916

www.eukonvent.org